

Auswirkungen der 1977 neugefaßten Baunutzungsverordnung
auf die Ansiedlung von Handelsbetrieben und die räumliche
Struktur des Handels

Dissertation
zur Erlangung des Grades
eines Doktors der
wirtschaftlichen Staatswissenschaften
(Dr. rer. pol.)
des Fachbereichs Rechts- und
Wirtschaftswissenschaften
der
Johannes Gutenberg-Universität Mainz
vorgelegt von

Diplom-Volkswirt Kurt Hoffmann

in Mainz

1984



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Auswirkungen der 1977 neugefaßten Baunutzungsverordnung
auf die Ansiedlung von Handelsbetrieben und die räumliche
Struktur des Handels

Dissertation
zur Erlangung des Grades
eines Doktors der
wirtschaftlichen Staatswissenschaften
(Dr. rer. pol.)
des Fachbereichs Rechts- und
Wirtschaftswissenschaften
der
Johannes Gutenberg-Universität Mainz
vorgelegt von

Diplom-Volkswirt Kurt Hoffmann

in Mainz

1984

Erstberichterstatter: Prof. Dr. W. Zohlhörer

Datum der Berichterstattung: 28.5.1984

Zweitberichterstatter: Prof. Dr. H. Bartling

Datum der Berichterstattung: 15.6.1984

Tag der mündlichen Prüfung: 2.7.1984

G L I E D E R U N G

Seite

ERSTES KAPITEL

Zielsetzung und Gegenstand der Untersuchung	1
A. Zur Problemstellung	1
B. Zur Methode der Untersuchung	3

ZWEITES KAPITEL

Die Berücksichtigung großflächiger Handelsbetriebe in der Baunutzungsverordnung - Gründe, Regelungen, Zielkonflikte	9
---	---

A. Strukturveränderungen im Handel als Anlaß rechtlicher Regelungen	9
I. Ursachen und Bedingungen der Expansion großflächiger Handelsbetriebe	9
1. Exogene Einflußfaktoren	10
2. Endogene Einflußfaktoren	11
II. Folgen des Strukturwandels im Handel	14
B. Die Regelungen der Baunutzungsverordnungen	18
I. Die Baunutzungsverordnung 1962	18
II. Die Baunutzungsverordnung 1968	20
III. Die Baunutzungsverordnung 1977	23
1. Begründung der Novellierung des § 11 Abs. 3 BauNVO	23
2. Die Regelungen im einzelnen	25
a) Die erfaßten Betriebe	25
b) Die erfaßten Auswirkungen	27
c) Die widerlegliche Vermutung ("1500 qm-Regel")	31
C. Zielkonflikte und Interessengegensätze	31

DRITTES KAPITEL

Die Anwendung der Baunutzungsverordnung durch Planungs- und Genehmigungsbehörden	34
A. Planungs- und Genehmigungsgrundlagen	34
I. Ziele und Vorgaben in Raumordnung, Landesplanung und Städtebau	34
1. Einzelhandelsrelevante Zielsetzungen und Vorgaben in der Raumordnung und Landesplanung	35
2. Einzelhandelsbezogene Ziele städtebaulicher Entwicklung und Ordnung	47
II. Mutmaßliche Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe	54
1. Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung	56
2. Auswirkungen auf die Attraktivität der Innenstadt	59
3. Auswirkungen auf die zentralörtliche Stellung	61
4. Sonstige Auswirkungen	64
a) Auswirkungen auf den Verkehr	64
b) Auswirkungen auf das Gewerbesteuer- aufkommen	66
c) Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt	68
III. Die Einstellung der Kommunen zur Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe	73
IV. Rechtliche Grundlagen der Anwendung der Baunutzungsverordnung	82
1. Genehmigungsrechtliche Grundlagen	82
2. Planungsrechtliche Grundlagen	84
B. Planungs- und Genehmigungspraxis	89
I. Kommunale Flächenplanungen im Einzelhandel	89
1. Derzeitige Planungspraxis	89
a) Flächenbedarfsplanungen	89
b) Restriktionen der Planungsmöglichkeiten	96
2. Änderung der Planungspraxis ab 1984?	107

	<u>Seite</u>
II. Probleme bei der Auslegung und Anwendung der Baunutzungsverordnung	109
III. Tatsächliche Auslegung und Anwendung der Baunutzungsverordnung	112
1. Die Bedeutung der "Großflächigkeit"	112
2. Die Handhabung der "1500 qm-Regel"	116
3. Die Überprüfung von Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe	121
a) Überprüfung von Auswirkungen auf den Verkehr	122
b) Überprüfung von Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche	125
4. Die Berücksichtigung der Auswirkungen in Planungs- und Genehmigungsverfahren	128
a) Anwendung von Kaufkraft/Umsatz-Analysen	128
b) Flächen- und Sortimentsbeschränkungen	133
5. Regionale und lokale Besonderheiten	137
6. "Vorfeldwirkung" des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977	141

VIERTES KAPITEL

Auswirkungen der Baunutzungsverordnung auf das Investitionsverhalten großflächiger Handelsunternehmen	143
A. Anpassungs- und Ausweichreaktionen	143
B. Die Reaktionen im einzelnen	143
I. Suche nach älteren Baugebieten	143
II. Gründung von Betrieben unter 1500 qm Geschößfläche	145
III. Abkehr von peripheren Standorten	156
IV. Standortsicherung bestehender Betriebe	158
V. Externes Unternehmenswachstum	159
VI. Sonstige Anpassungs- und Ausweichreaktionen	160

FÜNFTES KAPITEL

Kritische Würdigung der Anwendung der Baunutzungsverordnung	163
A. Zur Notwendigkeit bauplanungsrechtlicher Eingriffe	165
B. Zur Methodik der Ermittlung von Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe	167
C. Versorgungs- und verbraucherpolitische Gesichtspunkte	171
I. Zentrenorientierung und Versorgung	171
II. Öffentliche Bedarfsplanung und Verbraucherpräferenzen	176
III. Zum Problem der Unterversorgung	179
D. Landesplanerische und städtebauliche Gesichtspunkte	186
I. Zentralisierungsbestrebungen in Raumordnung und Landesplanung	186
II. Zentralisierungsbestrebungen im Städtebau	189
E. Wettbewerbs- und strukturpolitische Gesichtspunkte	191
I. Wettbewerbsbeschränkung durch Marktzutritts-sperren	191
II. Verstärkung der Konzentrationstendenzen im Einzelhandel	196

SECHSTES KAPITEL

Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen und Empfehlungen	200
A. Ursachen nachteiliger Auswirkungen der Baunutzungsverordnung und Ansatzpunkte zu deren Überwindung	200

	<u>Seite</u>
B. Leitlinien für die Ausgestaltung und Anwendung einer großflächige Handelsbetriebe betreffenden bauplanungsrechtlichen Vorschrift	205
I. Erhöhung der Eingriffsschwelle und Einengung des Eingriffskriteriums	205
II. Verzicht auf eine quantitative Vermutungsregel	207
III. Aufhebung der strengen Einbindung großflächiger Handelsbetriebe in die Zentrenhierarchie	209
IV. Ausschluß von Bedarfsprüfungen als Grundlage der Ablehnung großflächiger Handelsbetriebe	212
V. Zusammenfassung der Empfehlungen	218

Anhang

VERZEICHNIS DER TABELLEN IM TEXT

	<u>Seite</u>
Tabelle 1: Entwicklung ausgewählter Ausgaben (in % des Einkommens) bei unterschiedlichen Haushaltstypen	12
Tabelle 2: Durchschnittliche Artikelzahl nach Warengruppen im Lebensmittel-Großhandel	13
Tabelle 3: Zahl der Einzelhandelsunternehmen von 1962 bis 1979 in der Bundesrepublik Deutschland	17
Tabelle 4: Verbrauchermarkt-Verkaufsflächen je 1000 Einwohner in ausgewählten Großstädten	62
Tabelle 5: Beitrag der Verbrauchermärkte zum Gewerbesteueraufkommen ausgewählter Gemeinden in Hessen 1981	67
Tabelle 6: Gewerbesteueraufkommen von Verbrauchermärkten und SB-Warenhäusern in der Bundesrepublik Deutschland 1980	68
Tabelle 7: Umsatz je beschäftigte Person in Verbrauchermärkten und SB-Warenhäusern in der Bundesrepublik Deutschland 1980	69
Tabelle 8: Veränderung der Zahl der Beschäftigten im Lebensmitteleinzelhandel pro 10.000 Einwohner der Verbrauchermarktgemeinden Hessens 1979 gegenüber 1968	71
Tabelle 9: Berufsstruktur kommunaler Vertretungskörperschaften	77
Tabelle 10: Entwicklung großflächiger Einzelhandelsbetriebe im Saarland	140
Tabelle 11: Genehmigungen für Neuerrichtungen und Erweiterungen von Einzelhandelsbetrieben in Rheinland-Pfalz nach Größenklassen 1978 - 1982	147
Tabelle 12: Entwicklung der Verbrauchermärkte nach Verkaufsflächengrößenklassen in der Bundesrepublik Deutschland 1974 - 1981	150

	<u>Seite</u>
Tabelle 13: Struktur der 110 Neueröffnungen von SB-Centern und SB-Warenhäusern des Jahres 1982 gegliedert nach Größenklassen	151
Tabelle 14: Entwicklung der Verkaufsflächenkapazität der Verbrauchermärkte in der Bundesrepublik Deutschland 1968 - 1982	155
Tabelle 15: Unternehmens- und Umsatzkonzentration im Einzelhandel bis 1990 (in %)	198

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN IM TEXT

	<u>Seite</u>
Abbildung 1: Bestand an Personenkraftwagen je 100 Einwohner in der Bundesrepublik Deutschland	11
Abbildung 2: Anzahl der SB-Warenhäuser und Verbrauchermärkte in der Bundesrepublik Deutschland	16
Abbildung 3: Planungsebenen	36
Abbildung 4: Veränderung der Besucherzahlen in den Städten nach Stadtgrößenklassen 1980 gegenüber 1976 an drei Befragungstagen	53
Abbildung 5: Schematische Darstellung mutmaßlicher Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe	72
Abbildung 6: Zeichnerische Darstellung der Flächenbedarfsplanung der Hansestadt Hamburg	92
Abbildung 7: Vergleich der Betriebsgrößenstruktur im Einzelhandel in Unterfranken 1976 - 1982	148

ANHANG

- Anhang I: Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft
- Anhang II: Anschreiben und Fragebogen für die Erhebung bei den unteren Baurechtsbehörden
- Anhang III: Die Befragung der Landkreise
- Anhang IV: Auszüge aus den Baunutzungsverordnungen 1977, 1968 und 1962
- Anhang V: Auswirkungen eines Verbrauchermarktes auf die räumliche Kaufkraftbindung der Haushalte und die Umsatzentwicklung ausgewählter Warengruppen
- Anhang VI: Auszug aus dem Bundesbaugesetz (BBauG) in der Fassung vom 18. 8. 1976 (BGBl. I S. 2256), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juli 1979 (BGBl. I S. 949)
- Anhang VII: Richtwerte für die Bewertung der Versorgungssituation der Stadt Leverkusen
- Anhang VIII: Richtlinien der in der Interkommunalen Zusammenarbeit zusammengeschlossenen Städte und Gemeinden
- Anhang IX: Satzung zur Änderung des Bebauungsplans "Gehrn" im Stadtteil Endingen
- Anhang X: Verfügung der Stadt Augsburg zur Beteiligung des Amts für Stadtentwicklung und Statistik im Zusammenhang mit der Ansiedlung von großflächigen Handelsbetrieben
- Anhang XI: Verfahren zur Überprüfung von Auswirkungen nach § 11 Abs. 3 BauNVO 1977
- Anhang XII: Landesplanerische Überprüfung verschiedener Einzelhandelsgroßprojekte
- Anhang XIII: Abschrift zweier Briefe eines SB-Warenhausunternehmens an verschiedene Städte
- Anhang XIV: Der Flächenbedarf des Flensburger Einzelhandels 1980 - 1990 (in qm)
- Anhang XV: Auszüge aus Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe

LITERATURVERZEICHNIS

- Arbeitskreis Gewerbliche Ansiedlung Köln, Amt für Wirtschafts-, Mittelstands- und Verkehrsförderung der Stadt Köln (Hrsg.), Tätigkeitsbericht des Arbeitskreises Gewerbliche Ansiedlung Köln 1971 - 1982, Köln, Juni 1983.
- Ausschuß für Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft, Katalog E, Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft, 3. Ausgabe, Köln 1982.
- Bamberg, U., Heß, G., Dieckhoff, K., Aspekte strukturellen Wandels im Einzelhandel, Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF) Marburg, Marburg 1979.
- Battis, U., Novelliertes Bundesbaugesetz und Grundgesetz, in: Die Öffentliche Verwaltung, 31. Jg., Heft 4, Februar 1978, S. 113 - 122.
- Batzer, E., Greipl, E., Träger, U., Stellung und Entwicklung der Kooperationen des Einzelhandels, in: ifo-schnelldienst, 35. Jg., 14-15/82 vom 24. Mai 1982, S. 3 - 10.
- Batzer, E., Zur Verkaufsflächen- und Beschäftigtenentwicklung im Einzelhandel, in: ifo-schnelldienst, 33. Jg., 13/80 vom 9. 5. 1980, S. 6 - 13.
- Bauer, H. H., Finck, G., Objektive und subjektive Versorgungssituation bei Waren des täglichen Bedarfs, in: Jahrbuch der Absatz- und Verbrauchsforschung, 26. Jg., 1/1980, S. 51 - 67.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr (Hrsg.), Die Qualität der Versorgung mit Einzelhandelsleistungen in Bayern, Untersuchung der Forschungsstelle für den Handel Berlin (FfH) e. V., München, im März 1982.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Einzelhandelsbericht, Bericht über Struktur und Entwicklung des Einzelhandels in Bayern, Januar 1980.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr (Hrsg.), Neue Chancen für kleine Lebensmittelgeschäfte. Ein Betriebskonzept für kleine Läden in ländlichen Gebieten, München, im Juni 1983.

Bentele, H., Müller-Trudrung, J., Einzelhandelsbetriebe im Städtebau, Artikel in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. I, 2. Auflage, Hannover 1970, Sp. 546 - 557.

Berg, H., Cassel, D., Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, München 1981, S. 137 - 211.

Bernhardt, W., Huwe, A., Schmitt, W., Sträter, D., Vergleichende Analyse von vier Verbrauchermärkten, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, ARL Arbeitsmaterial Nr. 19, Hannover 1979.

Bielenberg, W., Dyong, H., Die Novellen zum Bundesbaugesetz; Die neue Baunutzungsverordnung; Das neue Städtebauförderungsgesetz, 3. Auflage, München 1979.

Bielenberg, W., Erbguth, W., Söfker, W., Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, ergänzbarer Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 5. Lfg. VII, 1981.

Böventer, E. von, Hampe, J., Steinmüller, H., Theoretische Ansätze zum Verständnis räumlicher Prozesse, in: Grundriß der Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1982, S. 63 - 94.

Brackmann, N., Kommunale Entscheidungsprozesse in der Bauleitplanung, Dissertation Universität Köln 1979.

Brehmer, G., Crone-Erdmann, H.-G., von Holleben, H., Baunutzungsverordnung, Text 1977, Erläuterungen, Kommentar, Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), Bonn 1977.

Breuer, R., Entschädigungsrechtliche Konsequenzen von Eingriffen in die Baufreiheit, in: Die Öffentliche Verwaltung, 31. Jg., Heft 6, März 1978, S. 189 - 200.

Bröll, H., Hannig, O., Baurechtliche Anforderungen an Einkaufszentren und Verbrauchermärkte, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 25. Jg. N. F., Heft 12 vom 15. Juni 1979, S. 353 - 358.

Brohm, W., Entwicklungen im Raum- und Stadtplanungsrecht, Konstanzer Universitätsreden Nr. 134, hrsg. von Hess, G., Konstanz 1979.

Brohm, W., Planungs- und Entwicklungsverwaltung am Beispiel "Raum- und Stadtplanung", in: Deutsches Institut für Fernstudien an der Universität Tübingen (Hrsg.), Studienbegleitbrief 5 zum Funkkolleg Recht, 1982.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e. V. (BAG) (Hrsg.), Standortfragen des Handels, 2. Auflage, Stand: Januar 1981.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e. V. (BAG) (Hrsg.), Vademecum des Einzelhandels 1982, Köln, Juli 1982.

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, BfLR, Referat J 3, Regionalstatistische Informationen aus der Laufenden Raubeobachtung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, 1981, S. 847 - 914.

Bundeskartellamt, Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1981/1982 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet (§ 50 GWB), Bundestags-Drucksache 10/243.

Bundesrat, Bundesrats-Drucksache 402/68 vom 10. Juli 1968.

Bundesrat, Bundesrats-Drucksache 261/77 vom 31. Mai 1977.

Bundesrat, Bundesrats-Drucksache 261/1/77 vom 4. Juli 1977.

Centrale Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA) (Hrsg.), Frische-Expreß mit Rendite, CMA-Schriften zur absatzwirtschaftlichen Beratung, Reihe B, Heft 9, Bonn-Bad Godesberg 1978.

Centrale Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA) (Hrsg.), Rollende Einkaufsstätten, Frische-Expreß mit Rendite?, Bonn-Bad Godesberg, September 1978.

Crone-Erdmann, H.-G., Rindermann, R., Handbuch für Städtebau und Handel, Baden-Baden 1976.

Deppenbrock-Naumann, E.-M., Einzelhandel und Stadtentwicklung. Eine Marketing-Konzeption für den City-Einzelhandel zur Förderung der Urbanität, Dissertation Universität München 1981.

Der Hessische Minister für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, Regionaler Raumordnungsplan für die Planungsregion RHEIN-MAIN-TAUNUS, in: Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 14, 1979, S. 667 - 704.

Der Minister für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen des Saarlandes (Hrsg.), Bericht zur Landesentwicklung 1979, veröffentlicht in der Schriftenreihe der saarländischen Landesplanungsbehörde Raumordnung im Saarland, Saarbrücken 1979.

Der Minister für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen des Saarlandes (Hrsg.), Bericht zur Landesentwicklung 1982, veröffentlicht in der Schriftenreihe der saarländischen Landesplanungsbehörde Raumordnung im Saarland, Saarbrücken 1982.

Der Minister für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen des Saarlandes (Hrsg.), Rechtliche Grundlagen und Leitsätze für die Raum- und Umweltplanung, veröffentlicht in der Schriftenreihe der saarländischen Landesplanungsbehörde Raumordnung im Saarland, Saarbrücken 1982.

Deutscher Bundestag, Bundestags-Drucksache V/3958 vom 12. März 1969, Raumordnungsbericht der Bundesregierung.

Deutscher Bundestag, Bundestags-Drucksache VI/1666 vom 29. Dezember 1970, Grundsätze einer Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen.

Deutscher Bundestag, Bundestags-Drucksache 8/2048 vom 17. 8. 1978.

Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT) (Hrsg.), Konzentration im Einzelhandel, Bonn 1983.

Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), Orientierungshilfe bei Bauleitplanung, Daten für IHK-Gutachten zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben, aktualisierte Fassung, Bonn, September 1983.

Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), Stellungnahme zu der 2. Verordnung zur Änderung der Baunutzungsverordnung auf der Grundlage des Regierungsentwurfes vom 31. 5. 1977 (Bundesratsdrucksache 261/77), unveröffentlichtes Manuskript.

Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), Zentrenhierarchie und Standortwahl des Einzelhandels, unveröffentlichtes Manuskript, Bonn, im November 1982.

Deutscher Städtetag, Anpassung von Bauleitplänen an eine veränderte städtebauliche Situation - Hinweise des Deutschen Städtetages zur entschädigungsrechtlichen Problematik, in: Der Städtetag N. F., 32. Jg., 5/1979, S. 254 - 257.

Dichtl, E., Beeskow, W., Finck, G., Müller, S., Mängel in der Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs und Ansatzpunkte zu deren Überwindung, in: Marketing und Verbraucherpolitik, hrsg. von Hansen, U., Strauss, B., Riemer, M., Stuttgart 1982, S. 400 - 417.

Diederich, H., Allgemeine Betriebswirtschaftslehre I, 5. Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1979.

Döhne, U., Analyse der Ansiedlung von Einkaufszentren und Verbrauchermärkten in Nordrhein-Westfalen, Kurzberichte zur Landes- und Stadtentwicklungsforschung, hrsg. vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS), Dortmund 1977.

Eberle, D., Grundlagen siedlungsstruktureller Konzeptionen, in: Grundriß der Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1982, S. 241 - 246.

Eckert, W., Konsument und Einkaufszentrum, Grundlagen privater und kommunaler Einkaufszentrenplanung, Wiesbaden 1978.

Eick, Ch., Haller, F., Kommunalpolitik und Strukturwandel im Einzelhandel, Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung, Regionalwirtschaftliche Studien 1, Bremen 1978.

Eick, Ch., Porschen, D., Schröder, R., Optimale Einzelhandelsstruktur in der Seestadt Bremerhaven 1990, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 3. Jg., Heft 1/1980, S. 5-56.

Erbguth, W., Das Raumordnungsverfahren als förmliches Steuerungsmittel - ein Überblick, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, 1979, S. 173 - 183.

Ernst, W., Zinkahn, W., Bielenberg, W., Bundesbaugesetz, Kommentar, Loseblatt, Stand: 15. April 1983.

Etzold, H.-J., Eine bauordnungsrechtliche Toleranzgrenze für den Großhandel?, in: Gewerbearchiv, Heft 11/12, 1979, S. 368 - 369.

Falk, B. R., Wolf, J., Handelsbetriebslehre, 6. Auflage, Landsberg am Lech 1982.

Fickert, H. C., Fieseler, H., Baunutzungsverordnung, 4. Auflage, Köln 1979.

Fieseler, H., Einkaufszentren und Verbrauchermärkte - Probleme und (beschränkte?) Steuerungsmöglichkeiten durch das Planungsrecht, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, 1976, S. 477 - 482.

Förster, H., Baunutzungsverordnung, 3. Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1978.

Forschungsstelle für den Handel Berlin (FfH) e. V., Die Versorgung mit Lebensmitteln in städtischen Randlagen, Berlin 1980.

Forschungsstelle für Regionale Landeskunde an der PH Flensburg - im Deutschen Grenzverein, Struktur und Entwicklung des Einzelhandels in Flensburg und die zentralörtliche Versorgungsfunktion der Stadt ("Marketing-Konzept"), Gutachten im Auftrag des Magistrats der Stadt Flensburg; Flensburg, im Juni 1982.

Friedrichs, J., Stadtanalyse, 2. Auflage, Opladen 1980.

Gabriel, O. W., Organisierte Interessen in der Kommunalpolitik, in: Sociologia Internationalis, 19. Band, Heft 1/2, 1981, S. 195 - 212.

Gehrmann, W., Zur aktuellen rechtlichen Situation bei der Errichtung von Großobjekten des Einzelhandels, Vortrag auf der Shopping-Center-Tagung '78 vom 9. - 10. November 1978 in München, vervielfältigtes Manuskript.

Gelzer, K., Bauplanungsrecht, 3. Auflage, Köln 1979.

Geßner, H.-J., Handelsmarketing und Raumökonomie. Räumliche Aspekte der Verbraucherversorgung. Schriftenreihe der Forschungsstelle für den Handel. Dritte Folge Nr. 8, Berlin 1982.

Gieskes, H., Enge Optik, in: Die Welt, Nr. 199 vom 27. 8. 1977, S. 9.

Gormsen, N., Einfluß von möglichen Ersatzansprüchen auf kommunale Planungen - Konkrete Beispiele aus der städtebaulichen Praxis, in: Planungsschaden - Keine Bebauungsplanänderung wegen Entschädigungsansprüchen?, Heft 5 des Forum für Stadtentwicklungs- und Kommunalpraxis e. V., Stuttgart, München, Hannover 1983, S. 19 - 31.

Gotta, F., "Erst werden wir kaputtgemacht", Hammelburgs Einzelhandel protestiert gegen einen Verbrauchermarkt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 177 vom 4. 8. 1982, S. 11-12.

Grae, W., Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt im System des Planungsrechts, Dissertation Universität Münster 1981.

Gräf, H., Henneke, J., Landesplanerische und städtebauliche Implikationen von Einzelhandelsgroßprojekten, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht, 3. Jg., 5/1980, S. 218 - 222.

Greipl, E., Zu längerfristigen Entwicklungstendenzen der Angebotsformen im Einzelhandel und der Einkaufsgewohnheiten der Bevölkerung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, 1976, S. 453 - 459.

Hagen, Ch., Versorgung der Bevölkerung in ländlichen Gebieten mit Gütern des täglichen Bedarfs, in: Jahresbericht 1982 der Industrie- und Handelskammer für Rheinhessen, S. 55-56.

Hansestadt Hamburg, Ordnungsplan zentrale Standorte - Flächen des Einzelhandels - Teil 2, Stand: April 1981.

Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels,
32. Arbeitsbericht, 1979,
34. Arbeitsbericht, 1981,
35. Arbeitsbericht, 1982.

Hautau, H., "Der Handel im Spannungsfeld zwischen City und Umland aus regionalwissenschaftlicher Sicht", Referat anlässlich der V. Studententagung der Deutschen Sektion von Urbanicom-International vom 12. - 14. Mai 1982 in Bremen und Oldenburg, vervielfältigtes Manuskript.

Heckl, F. X., Standorte des Einzelhandels in Bayern - Raumstrukturen im Wandel, Münchner Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie, Bd. 22, Regensburg 1981.

Heinritz, G., Zentralität und zentrale Orte, Stuttgart 1979.

Hermanns, H., Konfliktsituation zwischen unternehmerischer und behördlicher Standortplanung für Betriebe des Einzelhandels, in: Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer zu Köln, 29. Jg., Heft 10/1974 vom 15. Mai 1974, S. 267 - 271.

Hermanns, H., Wer sind eigentlich die Initiatoren für die Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe?, in: Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer zu Köln, 34. Jg., Heft 24/1979 vom 15. 12. 1979, S. 1122 - 1138.

Hesse, J., Befragung, Stichwort in: Handwörterbuch der Absatzwirtschaft, hrsg. von Tietz, B., Stuttgart 1974, Sp. 326 - 331.

Hessischer Landtag, Landtags-Drucksache 9/3882 vom 26.11.1980.

Hessischer Landtag, Landtags-Drucksache 9/5187 vom 26.8.1981.

Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein, Bericht '82.

Informations-Center Bad Wörlshofen (icb), Strukturdaten zur Entwicklung der bundesdeutschen SB-Warenhäuser und Verbrauchermärkte, veröffentlicht in: SB-Warenhaus, verschiedene Jahrgänge sowie in: checkout, März 1982.

Institut für Gebietsplanung und Stadtentwicklung GmbH (INGESTA), Auswirkungen großer Verbrauchermärkte, Einflüsse auf die Angebots- und Nachfragestruktur im Einzelhandel sowie Folgewirkungen für Raumordnung und Städtebau, dargestellt am Beispiel des Wirtschaftsraumes NÜRNBERG/FÜRTH/ERLANGEN, Köln, im August 1978 .

Institut für Gebietsplanung und Stadtentwicklung GmbH (INGESTA), Versorgungsfunktion großflächiger Einzelhandelsbetriebe in der Stadt Mönchengladbach und ihr Beitrag zu den oberzentralen Einkaufsverflechtungen, Köln, im Mai 1982.

Institut für Selbstbedienung und Warenwirtschaft - ISB (Hrsg.), SB in Zahlen, Ausgabe 1982, Köln 1982.

Institut Wohnen und Umwelt (IWU), Erfahrungen mit Großbetriebsformen des Handels. Ökonomische, städtebauliche und regionalplanerische Auswirkungen, Darmstadt 1983.

Jaumann, A., Einzelhandelsgroßprojekte, Bericht vor dem Wirtschaftsausschuß des Bayerischen Senats am 22. Juni 1982; Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Reihe Dokumentation Nr. 2/82.

Kartte, W., Konzentrationsprozeß im Handel, in: Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT) (Hrsg.), Konzentration im Einzelhandel, Bonn 1983.

Kern, R., Die Funktionsausübung im Einzelhandel, Berlin 1970.

Kistenmacher, H., Elemente und Konzeptionen für großräumige Siedlungsstrukturen, in: Grundriß der Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1982, S. 247 - 279.

Kläsener, R., Innerstädtische Zentren in Gefahr - was ist städtebaulich zu tun?, in: BAG-Nachrichten, 12/1981, S. 8-9.

Kniep, K., Die Bedeutung des § 15 BauNVO für großflächige Handelsbetriebe, in: Gewerbearchiv, 2/1981, S. 50 - 52.

Kniep, K., Die planungsrechtliche Verhinderung von möglichen Fehlentwicklungen am Beispiel von großflächigen Handelsbetrieben und Spielhallen, in: Planungsschaden - Keine Bebauungsplanänderung wegen Entschädigungsansprüchen?, Heft 5 des Forum für Stadtentwicklungs- und Kommunalpraxis e. V., Stuttgart, München, Hannover 1983, S. 32 - 42.

Landesverband des Bayerischen Einzelhandels e. V., Bezirk Unterfranken, Kann Schweinfurt einen weiteren Großmarkt verkraften?, in: Mainfränkische Wirtschaft, 7 - 8/1983, hrsg. von der Industrie- und Handelskammer Würzburg-Schweinfurt.

Landtag Rheinland-Pfalz, Landtags-Drucksache 9/2855 vom 11. 3. 1983.

Lange, E., Muncke, G., "Der Handel im Spannungsfeld zwischen City und Umland - Erkenntnisse aufgrund aktueller empirischer Untersuchungen", Referat anlässlich der V. Studientagung der Deutschen Sektion von Urbanicom-International vom 12. - 14. Mai 1982 in Bremen und Oldenburg, vervielfältigtes Manuskript.

Leitherer, E., Mielenhausen, E., Einzelhandel und Stadtentwicklung - Wechselseitige Beziehungen innerhalb großstädtischer Verdichtungsräume in der Sicht der betrieblichen Marktlehre, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 3. Jg., Heft 7, Juli 1974, S. 324 - 330.

Losch, S., Ergebnisse des Expertengesprächs über Verbrauchermärkte und Einkaufszentren, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/1976, S. 431 - 446.

Mayr, A., Entwicklung, Bedeutung und planungsrechtliche Problematik der Shopping-Center in der Bundesrepublik Deutschland, in: Heineberg, H. (Hrsg.), Einkaufszentren in Deutschland, Münstersche geographische Arbeiten, Heft 5, Paderborn 1980, S. 9 - 46.

Mehrens, K., Standortwahl und Flächenbedarf von Betrieben des tertiären Sektors in der Stadtmitte, Dissertation Universität Kiel 1976.

Meichsner, E., Wirtschaftsstrukturelle Probleme großer Siedlungszentren, Sonderdruck 43 des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Münster 1968.

Meyer, C. W., Handelsfunktionen, in: Handlexikon für Handel und Absatz, hrsg. von Falk, B. R., Wolf, J., München 1979, S. 270 - 271.

Naßmacher, H., Naßmacher, K.-H., Kommunalpolitik in der Bundesrepublik, Opladen 1979.

- Nieschlag, R., Betriebsformen des Handels, Dynamik der, in: Handwörterbuch der Absatzwirtschaft, hrsg. von Tietz, B., Stuttgart 1974, Sp. 366 - 376.
- Ollenburg, H. L., Branchenbindung bei Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben, Zulässigkeit und rechtliche Einordnung, in: Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer zu Köln, 35. Jg., Heft 2/1980 vom 15. 1. 1980, S. 41 - 44.
- Otremba, E., Der Raum und sein Wirkungsgefüge, in: Grundriß der Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1982, S. 16 - 26.
- Planungsgemeinschaft Rheinpfalz (Hrsg.), Einzelhandelsgroßprojekte im Gebiet der Region Rheinpfalz, Materialien zum regionalen Raumordnungsbericht, Mannheim 1981.
- Regierung von Unterfranken (Hrsg.), Tendenzen im Einzelhandel, Erfahrungen der Landesplanung in Unterfranken 1976 bis 1982, Würzburg, im April 1983.
- Rindermann, R., Regionalforscher verwirren die Bauverwaltung, in: BAG-Nachrichten, 11/1978, S. 10 - 12.
- Rothaar, P., Der Einzelhandel im System der Stadtentwicklungsplanung, Dissertation Universität Saarbrücken 1975.
- Schefer, A. G., Rechtsqualität der abschließenden Beurteilung im Raumordnungsverfahren: Verwaltungsakt oder gutachtliche Stellungnahme?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, 1979, S. 95 - 97.
- Schlecht, O., "Wettbewerbentwicklung im Handel und Aufgabe der staatlichen Rahmensetzung", Vortrag anlässlich der Jahrestagung des Bundesverbandes der Selbstbedienungswarenhäuser (BdSW) am 24. April 1980 in Bonn, Teilabdruck der Rede in: Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e. V. (BAG) (Hrsg.), Standortfragen des Handels, 2. Auflage, Stand: Januar 1981, S. 41 f.
- Schoof, H., Einzelhandelsstandorte als Gegenstand der Stadt- und Landesplanung, in: Marketing, Zeitschrift für Forschung und Praxis, 3. Jg., Heft 3, August 1981, S. 187 - 199.
- Schutte, H.-M., "Der Einzelhandel in der Stadt- und Regionalplanung der Stadt Oldenburg", Referat anlässlich der V. Studententagung der Deutschen Sektion von Urbanicom-International vom 12. - 14. Mai 1982 in Bremen und Oldenburg, vervielfältigtes Manuskript.
- Seifert, V., Neue Betriebsformen im Handel. Muß der Staat eingreifen?, hrsg. vom Bundesverband der Selbstbedienungswarenhäuser (BdSW) e. V., Bonn, im Juni 1977.

Seyffert, R., Wirtschaftslehre des Handels, 5. Auflage, Opladen 1972.

Söfker, W., Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe. Neue Vorschriften der Baunutzungsverordnung, in: Der Landkreis, 48. Jg., Nr. 8/9, 1978, S. 384 - 386.

Stadt Augsburg, Stadtentwicklungsprogramm Augsburg 5, Problematik der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben, hrsg. vom Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Augsburg, Juli 1981.

Stadt Duisburg, Großbetriebliche Einzelhandelsunternehmen, Untersuchungen zur Stadtentwicklung Duisburg, Band 5, Juni 1977.

Stadt Leverkusen, Beiträge zur Stadtentwicklungsplanung und Stadtforschung, Heft 16, Stadtentwicklungsprogramm, Konzept der räumlichen Ordnung, Leverkusen, August 1980.

Stadt Münster, Verbrauchermärkte und Fachmärkte in Münster, Beiträge zur Stadtforschung, Stadtentwicklung, Stadtplanung 1/1982, hrsg. vom Oberstadtdirektor der Stadt Münster.

Städtler, A., Einzelhandel: Geschäftsklima und Investitionsneigung auf dem Tiefpunkt, in: ifo-schnelldienst, 35. Jg., 20/82 vom 19. Juli 1982, S. 3 - 13.

Stahl, K., Baurechtliche Regelungen für Großprojekte des Einzelhandels - Mittel städtebaulicher Planung oder Instrument wirtschaftlicher Strukturlenkung?, Vortrag auf der 8. Internationalen Shopping-Center-Tagung '80 am 16. und 17. Oktober 1980 in Hamburg, vervielfältigtes Manuskript.

Stahl, K., Bedeutung der Neufassung der Baunutzungsverordnung, in: SB-Warenhaus, 11/1977, S. 11 - 13.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Finanzen und Steuern, Reihe 7, Umsatzsteuer 1962.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Finanzen und Steuern, Reihe 8, Umsatzsteuer 1978.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Jahrgänge.

Stich, R., Die drei Baunutzungsverordnungen 1962, 1968 und 1977, in: Die Öffentliche Verwaltung, 31. Jg., Heft 15, August 1978, S. 537 - 544.

Tietz, B., Die Fachmärkte - ein neuer Betriebstyp des Einzelhandels, in: Marketing - Zeitschrift für Forschung und Praxis, 3. Jg., Heft 4/1981, S. 241 - 250.

- Töpfer, K., Regionalpolitik und Standortentscheidung, Beiträge zur Raumplanung, hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Bd. 6, Bielefeld 1969.
- Treuner, P., Infrastrukturpolitik, in: Grundriß der Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1982, S. 534 - 550.
- Viehof jr., E., Baunutzungsverordnung und ihre Auswirkungen: Erfahrungsbeispiele an zwei konkreten Planvorhaben der Firma Allkauf, in: SB-Warenhaus, 11/1980, S. 6 - 7.
- Wachholz, F., Der City-Handel hat seine Zerreißprobe noch vor sich, in: BAG-Nachrichten, 12/1981, S. 6 - 7.
- Wagner, H., "Die Beschränkung für Neueröffnung von Verkaufsstellen in Europa", Vortrag vom 12. März 1979 auf der AIDA-Arbeitstagung "Handel in den 80er Jahren", vervielfältigtes Manuskript.
- Weller, Th., Das SB-Warenhaus. Vom Markt verlangt - vom Markt begrenzt, ohne Ortsangabe 1978.
- Weller, Th., Leserbrief zum Artikel "Der Einfluß steigender Ladenmieten auf die strukturelle Entwicklung der Innenstädte", Handelsblatt vom 23. 8. 1982, in: Handelsblatt, Nr. 210 vom 1./2. 11. 1982, S. 22.
- Zellekens, H. J., Einzelhandel/Artikelzahl in 15 Jahren verdoppelt. Die Bereinigung der Sortimente begünstigt die intensiv beworbenen Herstellermarken, in: Handelsblatt, Nr. 205 vom 25. 10. 1982, S. 18.
- Zohlhüfner, W., Warum überhaupt Wirtschaftspolitik?, in: Der Bürger im Staat, 31 Jg., Heft 4, Dezember 1981, S. 249 - 254.
- Zohlhüfner, W., Wettbewerbspolitik im Oligopol, Tübingen 1968.
- Zweckverband Raum Kassel, Kommunalen Entwicklungsplan - Entwicklungsplanung Einzelhandelsversorgung - Vorlage Nr.18/79 zur Sitzung der Verbandsversammlung am 27. 4. 1979.

Veröffentlichungen ohne Verfasserangabe

- Asko: Baummärkte und Modezentren tragen die Expansion, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 166 vom 22. 7. 1982, S. 15.
- Baurecht/Vereinfachung und Ausbau. Langer Marsch durch den Paragraphen-Urwald, in: Handelsblatt, Nr. 140 vom 25. 7. 1983, S. 3.
- Bau- und Bekleidungsmärkte expandieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 53 vom 4. 3. 1983, S. 17.
- Der Preis der Glatze, in: Wirtschaftswoche, 36. Jg., Nr. 12 vom 19. 3. 1982, S. 44 - 46.
- Ersatzlos streichen sagt VDN, in: Lebensmittel-Zeitung, 29. Jg., Nr. 3 vom 21. 1. 1977, S. 2.
- Flächenwachstum gebremst - Neuorientierung der Branche, in: SB-Warenhaus, 2/1981, S. 10 - 12.
- "Heißer Herbst" für den Einzelhandel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 197 vom 26. 8. 1983, S. 13.
- Jetzt drängt SB in die Städte, in: Textil-Wirtschaft, 35. Jg., Nr. 42 vom 16. 10. 1980, S. 1.
- Lebensmittelhandel auf der Suche nach Standorten. Genehmigungsverfahren werden immer schwieriger. Durchkreuzen die Behörden Expansions-Pläne des Handels?, in: Lebensmittel-Praxis, 33. Jg., Heft 22/1981, S. 22 - 34.
- Lidl + Schwarz wollen mit Discountläden wachsen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 237 vom 12. 10. 1983, S. 16.
- Massa will jetzt auch die Innenstädte erobern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 196 vom 25. 8. 1983, S. 11.
- Mehr Verbrauchermärkte am Stadtrand, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 289 vom 12. 12. 1979, S. 12.
- Möbel-Kraft. Der Handel wehrt sich, in: Handelsblatt, Nr. 150 vom 9. 8. 1982, S. 9.
- Mössner: Neue Freiheit wird voll genutzt, in: Handelsblatt, Nr. 43 vom 3. 3. 1982, S. 14.

- Neue Konkurrenz für den Lebensmittelhandel, in: Handelsblatt, Nr. 214 vom 7. 11. 1983, S. 20. 、
- Rollende Verkaufsläden schließen Versorgungslücken, in: Handelsblatt, Nr. 111 vom 13. 6. 1983, S. 16.
- SB-Warenhäuser. Der Staat soll helfen, in: Wirtschaftswoche, 33. Jg., Nr. 19 vom 7. 5. 1979, S. 48 - 64.
- Standortstrategie ... stadteinwärts, in: Absatzwirtschaft, 24. Jg., 5/1981, S. 74 - 78.
- Struktur der SB-Center und SB-Warenhäuser 1983, in: dynamik im handel, 2/1983, S. 2 - 8.
- Warenhäuser, Wachstum durch Lebensqualität, in: Wirtschaftswoche, Nr. 39 vom 22. 9. 1978, S. 16 - 24.
- Welche Händler machen so Politik?, in: Industrie- und Handelskammer Würzburg-Schweinfurt (Hrsg.), Mainfränkische Wirtschaft, 5/83, S. 10 - 11.
- Wer ist Asko?, in: Lebensmittel-Zeitung, 34. Jg., Nr. 9 vom 5. 3. 1982, S. 11.
- Wie Händler Politik machen, in: impulse, Nr. 5, Mai 1983, S. 28 - 29.
- Zementierter Konkurrenzschutz in Bayern, in: Lebensmittel-Zeitung, 33. Jg., Nr. 42 vom 16. 10. 1981, S. 12.

Gesetze, Verordnungen, Erlasse

Bundesbaugesetz (BBauG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. 8. 1976 (BGBl. I S. 2256), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juli 1979 (BGBl. I S. 949).

Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Bau-nutzungsverordnung) vom 26. Juni 1962, BGBl. I S. 429.

Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Bau-nutzungsverordnung - BauNVO -) in der Fassung vom 26. November 1968, BGBl. I S. 1237.

Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Bau-nutzungsverordnung - BauNVO -) in der Fassung vom 15. September 1977, BGBl. I S. 1763.

Bayerische Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen, für Wirtschaft und Verkehr und des Innern, Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten in der Landesplanung und der Bauleitplanung, Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen Nr. 5027-IV/2d, IV/5a-31954, für Wirtschaft und Verkehr Nr. 4702c-VIII/3a-46828 und des Innern Nr. II B 5-9121/1-374 vom 30. September 1980, in: Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, 10. Jg., Nr. 11/12 vom 27. November 1980, S. 119 - 123.

Der Hessische Ministerpräsident, Ziele der Raumordnung und Landesplanung; hier: Einkaufszentren, SB-Warenhäuser, Verbrauchermärkte und ähnliche Einrichtungen, in: Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 43, 1974, S. 1922 - 1923.

Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, Ansiedlung von Einkaufszentren, Verbrauchermärkten und entsprechenden Einkaufseinrichtungen, Runderlaß des Innenministers vom 10. Dezember 1981, in: Amtsblatt für Schleswig-Holstein, Nr. 1/2, 1982, S. 4 - 8.

Innenminister, Ministerpräsident und Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben, Ansiedlung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben i. S. von § 11 Abs. 3 BauNVO 1977, Gem. RdErl. d. Innenministers - V C 2/V A 1 - 901.11 - d. Ministerpräsidenten - II A 3 - 94.31 - u. d. Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr - II C 4 - 52-20/22 - v. 5. 9. 1977, in: Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1977, S. 1562 ff.

Innenministerium und Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Baden-Württemberg, Gemeinsamer Erlaß des Innenministeriums und des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr über Verbrauchermärkte, Einkaufszentren und andere Einzelhandelsgroßprojekte vom 8. September 1976, Nr. VII 4546/114 (IM) und Nr. 6305-259/160 (WM), in: Gemeinsames Amtsblatt, hrsg. vom Innenministerium, 24. Jg., Nr. 32, 1976, S. 1135 - 1139.

Staatskanzlei, Ministerium der Finanzen und Ministerium für Wirtschaft und Verkehr des Landes Rheinland-Pfalz, Errichtung von Einzelhandelsgroßprojekten gemäß § 11 Abs. 3 Bau-nutzungsverordnung i. d. F. d. Bekanntmachung vom 15. 9. 1977 (BGBl. I S. 1763), Gem. Rd. Schr. d. Staatskanzlei (Oberste Landesplanungsbehörde) - IV - 4523 -, d. MdF. - 4096/456 - und d. MfWiuVk. - II/4 - 2718/78 - vom 5. 12. 1978, in: Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz, 30. Jg., Nr. 23 vom 22. Dezember 1978, S. 589 - 591.

Gerichtsentscheidungen

- Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 18. 5. 1982,
1 B - 179/79, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift.
- Bundesverwaltungsgericht, Urteile vom 3. 2. 1984, 4 C 8.80,
4 C 54.80, 4 C 17.82, 4 C 25.82, 4 C 39.82, unveröffent-
lichte Entscheidungsabschriften.
- Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 13. 5. 1980,
II R 172/79, in: Baurechtssammlung, Band 36, Rechtsprechung
1980, Düsseldorf 1981, Nr. 72, S. 155 - 163.
- Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 22. 11. 1979,
I OVG A 139/78, in: Zeitschrift für deutsches und inter-
nationales Baurecht, 3. Jg., 2/1980, S. 103 - 105.
- Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 6. 11. 1980,
1 OVG A 41/80, unveröffentlichte Entscheidungsschrift.
- Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 19. 1. 1981,
1 OVG A 172/78, in: Gewerbearchiv, Heft 11/12, 1981,
S. 397 - 400.
- Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 16. 6. 1982,
1 A 194/80, in: Umwelt- und Planungsrecht, 4/1983,
S. 132 - 136.
- Oberverwaltungsgericht Münster, Beschluß vom 22. 7. 1977,
XaND 1/77, in: Die Öffentliche Verwaltung, 31. Jg., Heft 4,
Februar 1978, S. 144 - 146.
- Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. 3. 1983,
10 C 24/82, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift.
- Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, Urteil vom
9. 2. 1982, 8 A 119/81, unveröffentlichte Entscheidungs-
abschrift.
- Verwaltungsgericht Bayreuth, Urteil vom 3. 12. 1981, B 170 -
II/80, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift.
- Verwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 22. 3. 1979,
2 K 431/78, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift.
- Verwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 21. 1. 1982,
2 K 1905/80, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift.
- Verwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 6. 5. 1982,
2 K 1171/80, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift.
- Verwaltungsgericht Karlsruhe, Urteil vom 29. 4. 1981,
2 K 305/80, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift.
- Verwaltungsgericht Kassel, Urteil vom 1. 11. 1982, II/1 E
4912/81, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift.

Verwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 8. 12. 1981, 7 K
60/81, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift.

Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 2. 9. 1980, 2 K 3502/79,
unveröffentlichte Entscheidungsabschrift.

Verwaltungsgericht Minden, Urteil vom 19. 4. 1979, 2 K
1247/78, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift.

ERSTES KAPITEL

Zielsetzung und Gegenstand der Untersuchung

A. Zur Problemstellung

Im Zuge der Novellierung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) im Jahre 1977 wurde § 11 Abs. 3 BauNVO grundlegend geändert. Diese Vorschrift bestimmt nunmehr, daß alle großflächigen Betriebsformen des Handels¹ (außer reinen Großhandelsbetrieben), "... die sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können, ... außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig ..." sind. Nicht nur unwesentliche Auswirkungen im Sinne dieser Regelung sind "... in der Regel anzunehmen, wenn die Geschoßfläche 1 500 m² überschreitet"².

Nach der ausdrücklichen Zielrichtung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 dürfen zur Überprüfung der Zulässigkeit großflächiger Handelsbetriebe³ nur die genannten raumordnerischen, landesplanerischen und städtebaulichen Gesichtspunkte herangezogen werden.

1 Darunter fallen insbesondere die folgenden Betriebsformen:

- Einkaufszentren
- Verbrauchermärkte
- Selbstbedienungswarenhäuser (SB-Warenhäuser).

Zur Abgrenzung der verschiedenen Betriebsformen vgl. die Begriffsdefinitionen in Anhang I.

2 Vgl. Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung - BauNVO -) in der Fassung vom 15. September 1977, BGBl. I S. 1763.

3 Im Gegensatz zu den häufig verwendeten Begriffen Einzelhandelsgroßprojekt und großflächiger Einzelhandelsbetrieb wird hier der weitreichendere Terminus "großflächiger Handelsbetrieb" gewählt, denn § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 umfaßt auch diejenigen Großhandelsbetriebe, die im Hinblick auf den Verkauf an letzte Verbraucher und etwaige Auswirkungen den erfaßten Einzelhandelsbetrieben vergleichbar sind. Ausgeklammert ist somit nur der rein funktionelle Großhandel; der Regelung unterworfen werden dagegen gerade auch die Mischformen des Groß- und Einzelhandels.

Aspekte des Wettbewerbs oder der Erhaltung bestimmter Einzelhandelsstrukturen werden nicht erwähnt.

Es bestehen jedoch zwangsläufig Wechselwirkungen zwischen bauplanerischen Entscheidungen und Markt- und Wettbewerbsstrukturen. So hat beispielsweise die Versagung der Baugenehmigung für einen Handelsbetrieb in einem Gemeindegebiet aufgrund der Baunutzungsverordnung zur Folge, daß einem potentiellen Konkurrenten der Zutritt in einen bestimmten lokalen Markt verwehrt und damit die Verbreiterung des Angebots verhindert wird. Dieser Betrieb scheidet als Wettbewerber für den räumlich relevanten Markt aus. Angesichts dieser Wechselwirkungen kommt es darauf an, von der Baunutzungsverordnung ausgehende Wettbewerbsbeeinträchtigungen so gering wie möglich zu halten.

Die wettbewerblichen Folgen der Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO hängen maßgeblich von der Planungs- und Genehmigungspraxis der zuständigen Behörden und von der Auslegung durch die Gerichte ab. Aufgabe dieser Studie soll es sein, auf empirischem Wege anhand konkreter Entscheidungen der Planungs- und Genehmigungsbehörden sowie der Gerichte den Einfluß der Baunutzungsverordnung auf den Wettbewerb im Handel daraufhin zu untersuchen, inwieweit die Praxis dem Postulat einer Minimierung wettbewerbsbeeinträchtigender Auswirkungen gerecht wird. Ferner ist zu überprüfen, inwiefern die neue Rechtsvorschrift den Manövrierspielraum bei den Standortentscheidungen des Handels einschränkt und welche Konsequenzen sich daraus für die Investoren von großflächigen Handelsbetrieben ergeben. Dabei soll besonders auf eine mögliche Diskriminierung bestimmter Betriebsformen und Größenklassen und die Folgen für die räumliche Struktur des Handels eingegangen werden.

Aufbauend auf den Ergebnissen der Untersuchung sollen - sofern eine vermeidbare Verletzung der Wettbewerbsneutralität erkennbar ist - Vorschläge erarbeitet werden, wie das Ausmaß der Einflußnahme auf den Wettbewerb im Handel durch § 11 Abs. 3

BauNVO 1977 verringert werden könnte. Dabei soll versucht werden darzustellen, welche nachprüfbaren Leitlinien für die Planungs- und Genehmigungspraxis aufgestellt werden könnten, um (unerwünschte) Wettbewerbsverzerrungen möglichst zu vermeiden.

B. Die Methode der Untersuchung

Um die in Abschnitt A angesprochenen Auswirkungen der Baunutzungsverordnung zu ermitteln, mußte vor allem die konkrete Handhabung dieser Vorschrift in der Planungs- und Genehmigungspraxis betrachtet werden. Wünschenswert wäre als umfassende Grundlage der Studie die Erfassung der beantragten, genehmigten und abgelehnten Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe gewesen. Einer solchen Vorgehensweise standen jedoch schon allein wegen der Vielzahl der Fälle erhebliche technische und organisatorische Schwierigkeiten im Wege. Für das Untersuchungsziel war aber eine Einbeziehung und Auswertung aller bisherigen Anwendungsfälle der Baunutzungsverordnung im Hinblick auf Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe nicht ausschlaggebend. Wichtig war vielmehr, die in diesem Zusammenhang unterschiedlichen Anwendungs- und Auslegungsmöglichkeiten und deren wettbewerbsspolitische Folgen aufzuspüren. Insbesondere waren die vorherrschenden Interpretationsmuster bei der Anwendung der Vorschrift sowie die sie bedingenden Zielvorstellungen und Grundlagen zu identifizieren und ordnungspolitisch zu bewerten. Der Zugang zu den hierbei bedeutsamen Informationen mußte daher in erster Linie bei den unmittelbar an den Planungs- und Genehmigungsverfahren Beteiligten selbst gesucht werden.

Um die Planungs- und Genehmigungspraxis der Behörden zu erfassen, wurden zunächst alle Bezirksregierungen der Bundesländer als höhere Baurechtsbehörden und in Schleswig-Holstein sowie im Saarland die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Baurechtsbehörden angeschrieben und zu bestimmten Problembereichen der Untersuchung befragt. Insbesondere sollten Praxis und Umfang der Sondergebietsausweisungen, die Rolle des Schwellen-

wertes von 1 500 qm in den Planungs- und Genehmigungsverfahren, ein möglicherweise sich änderndes oder schon geändertes Investitionsverhalten der Unternehmen und gegebenenfalls aktuelle Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe sowie anhängige oder schon entschiedene Gerichtsverfahren in Erfahrung gebracht werden.

Dabei zeigte sich, daß in der überwiegenden Zahl der Fälle eine erschöpfende Auskunft zu den genannten Aspekten entweder nicht oder nicht im erforderlichen Umfang gegeben werden konnte. Obwohl die Bezirksregierungen nach den jeweiligen Vorschriften der Länder in der Regel zumindest bei Planungsvorhaben zur Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe mit mehr als 1 500 qm Geschoßfläche zu beteiligen sind, konnten dort, bis auf wenige Ausnahmen, keine Zahlen zum Ausmaß der Sondergebietsausweisungen ermittelt werden. Aufgrund der Hinweise der Bezirksregierungen auf die erheblich größere Informationsbasis bei den unteren Baurechtsbehörden, die sowohl mit Planungs- als auch Genehmigungsverfahren befaßt sind, wurde der Versuch unternommen, diese Behörden auf der Ebene der Landkreise, der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Städte mit eigener Baurechtsbehörde an einer erweiterten Fragebogenaktion⁴ zu beteiligen.

Diese Befragung sollte, neben anderen wichtigen Gesichtspunkten, insbesondere die Frage klären helfen, welche räumlichen Wirkungen im Handel durch die Anwendung der neugefaßten Bau-nutzungsverordnung eingetreten sind. Vor allem bot sich eine solche Erhebung aber auch an, um die jeweiligen Ergebnisse von Befragungen der am Planungs- und Genehmigungsprozeß Beteiligten (Behörden, Unternehmen, sonstige Institutionen) auf der Grundlage der jeweiligen Antworten kritisch vergleichen zu können.

4 Das Anschreiben und der Fragebogen sind in Anhang II wiedergegeben.

Im Zuge der Vorbereitung der Untersuchung stellte sich heraus, daß Umfragen auf der Ebene der Landkreise, der kreisfreien Städte und der größeren kreisangehörigen Städte einer ausdrücklichen Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände bedürfen. Ohne entsprechende Empfehlung werden solche Anfragen nicht oder nur in ganz wenigen Fällen beantwortet.

Während der Deutsche Landkreistag der Untersuchung in einem Schreiben an seine Mitglieder (Landkreise) bescheinigte, daß sie von hohem kommunalen Interesse sei und eine Beantwortung der geplanten Umfrage empfahl, wurden vom Deutschen Städtetag und vom Deutschen Städte- und Gemeindebund keine Empfehlungen ausgesprochen. Eine Unterstützung wurde versagt mit der Begründung, die Vielzahl der bei den Städten und Gemeinden von den verschiedenen Institutionen eingehenden Fragebogen und die mit der Beteiligung an Umfragen verbundene Arbeitsbelastung machten - gerade in der Zeit zunehmenden Personalabbaus - eine Beschränkung der Umfragen auf diejenigen Fälle erforderlich, in denen ein besonderes kommunales Interesse an der Erhebung bestehe. Das aber sei hier nicht der Fall. Bedauerlicherweise konnten daher die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Städte mit eigener Baurechtsbehörde nicht in die Befragung einbezogen werden, und das geplante Vorgehen ließ sich nicht im erforderlichen Umfang verwirklichen.

Von der somit für eine Befragung noch verbleibenden Grundgesamtheit der Landkreise waren bereits vor den abschlägigen Bescheiden des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes 60 Kreise aus unterschiedlich geprägten Regionen in die Befragung einbezogen worden⁵. Ohne die Angaben der kreisangehörigen Städte mit eigener Baurechtsbehörde bleiben aber die Ergebnisse der Befragung der Landkreise lediglich jeweils auf das überwiegend ländlich strukturierte Gebiet eines Kreises begrenzt. Das schränkt jedoch Aussagen zu den räumlichen Wirkungen der Baunutzungsverordnung auf der Grundlage der

⁵ Vgl. Anhang III.

Ergebnisse dieser Befragung in erheblichem Maße ein⁶, zumal auch bei den kreisfreien Städten, in denen aufgrund ihrer Größe Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe naturgemäß ein weitaus größeres Gewicht als im ländlichen Raum haben, ohne Empfehlung eine Umfrage nicht erfolgen konnte.

Die Bemühungen, mit Hilfe eines Fragebogens die Erfahrungen der Unternehmen mit der Anwendung der Baunutzungsverordnung zu erfassen, verliefen zunächst unbefriedigend. Zum Teil erst nach mehrmaligen Rückfragen konnten dann aber dennoch in immerhin 15 Fällen durch persönliche Befragung von Vertretern der Unternehmen⁷ und durch umfangreichere schriftliche Antworten gezielte Auskünfte eingeholt werden. Dadurch wurden insbesondere Informationen zu den Auswirkungen der Baunutzungsverordnung auf das Investitionsverhalten der Handelsunternehmen, daneben aber auch zur konkreten Anwendung der Vorschrift in der Praxis gewonnen.

Außerdem konnten mit weiteren an Planungs- und Genehmigungsverfahren beteiligten Stellen sowie mit Experten und Organisationen des Handels zahlreiche Gespräche geführt werden und durch umfangreiche Korrespondenz Stellungnahmen zu bestimmten Fragen eingeholt werden. Kontakte ergaben sich in dieser Hinsicht ins-

6 Wie in Anhang III beschrieben, wurden die Kreise nach bestimmten räumlichen Kriterien (Regionstypen) ausgewählt. Die räumliche Struktur eines Kreises wird aber wesentlich bestimmt durch die in seinem Gebiet liegenden Städte. Können diese innerhalb der Erhebung nicht erfaßt werden, so ist die gesamte Gliederung nach Regionstypen nichtssagend, weil jeweils nur das ländlich strukturierte Gebiet und nicht die den Verdichtungsgrad vorwiegend bestimmenden Städte einbezogen werden.

7 Diese Befragung erfolgte durch den Verfasser in der Form eines teil-standardisierten Interviews. Vgl. zu dieser Form der Befragung Hesse, J., Befragung, Stichwort in: Handwörterbuch der Absatzwirtschaft, hrsg. von Tietz, B., Stuttgart 1974, Sp. 328. Der Kreis der befragten Unternehmen erfaßte neben zwei Unternehmen der Betriebsform Einkaufszentrum 13 SB-Warenhaus-/ Verbrauchermarktunternehmen, davon acht aus der Gruppe der zehn umsatzstärksten Unternehmen. Zwar war aufgrund unterschiedlicher Bereitschaft zur Auskunft und unterschiedlicher Betriebsstrukturen nicht zu jeder Frage von allen Befragten eine gleich ausführliche Antwort zu erhalten, dennoch spiegeln die erhaltenen Antworten die Erfahrungen der Unternehmen im Hinblick auf die relevanten Fragen in ausreichender Weise wider.

besondere zu Geschäftsführern von Industrie- und Handelskammern, zum Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT), zu Planungsfachleuten in Regionalen Planungsverbänden, zu Mitarbeitern in Wirtschaftsministerien einzelner Länder und einzelnen Bezirksregierungen, zur Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels (HDE) und zu verschiedenen Einzelhandelsverbänden der Länder, zur Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e. V. (BAG) sowie zum Bundesverband der Selbstbedienungswarenhäuser (BdSW) e. V.

Ein Seminar der Württembergischen Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie über "Absatzwirtschaftliche und rechtliche Probleme bei der Ansiedlung von großflächigen Handelsbetrieben", an dem der Verfasser teilnehmen konnte, vermittelte einen guten Einblick in die tägliche Praxis der Behörden.

Bei Streitfällen zur Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe werden vereinzelt die Verwaltungsgerichte angerufen. Mehrere, auch bislang zum Teil noch nicht veröffentlichte Entscheidungen von Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichten konnten ausfindig gemacht und für die Untersuchung ausgewertet werden. Gerade solche Streitfälle lassen die in der Praxis vorherrschenden Prüfungsmaßstäbe und Interpretationsmuster bei der Anwendung der Baunutzungsverordnung deutlich erkennen. Darüber hinaus können sich gegebenenfalls anhand der Auslegung durch die Gerichte Anhaltspunkte für die Beurteilung der Planungs- und Genehmigungspraxis unter ordnungs- und wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten ergeben. Die ersten höchstrichterlichen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts in Berlin konnten erst ausgewertet werden, nachdem die Studie bereits weitgehend abgeschlossen war, weil die Entscheidungsabschriften nicht früher vorlagen. Die wesentlichen Ausführungen des Gerichts sind in Anhang XV wiedergegeben und werden dort im Lichte der Ergebnisse der Studie kommentiert. Auf die relevanten Aussagen dieser Entscheidungen wird an den entsprechenden Stellen im Text verwiesen.

Zwar konnten aufgrund der vielfältigen Kontakte zu zahlreichen Stellen umfassende Informationen zur Planungs- und Genehmigungs-

praxis eingeholt werden. Doch konnte nur in sehr wenigen Fällen auf konkrete Unterlagen der Behörden zurückgegriffen werden, da, bis auf wenige Ausnahmen, die Weitergabe von Akten aus Datenschutzgründen ausgeschlossen wurde. Umgekehrt waren Auskünfte der Befragten vielfach nur unter Hinweis auf eine strikt anonyme Auswertung zu erhalten. Die meisten der in der Untersuchung genannten Angaben dieser Personen konnten aus diesem Grunde nicht mit einer namentlichen Quellenangabe versehen werden.

Um der Aufgabenstellung der Studie gerecht werden zu können, war aber der Rückgriff auf diese Quellen unverzichtbar. Dies um so mehr, als eine der wichtigsten Grundlagen der Studie, nämlich die Befragung der Baurechtsbehörden, infolge einer vom Verfasser nicht zu vertretenden Einschränkung nur unzureichende Ergebnisse liefern konnte.

Trotz dieser Schwierigkeiten bietet jedoch die Vielzahl der übereinstimmenden und sich ergänzenden Informationen nach Ansicht des Verfassers eine ausreichende Basis, die Handhabung der Bau-nutzungsverordnung in der Planungs- und Genehmigungspraxis zu erfassen und in Verbindung mit den Grundlagen und Zielvorstellungen, auf die die Anwendung und die Interpretation dieser Vorschrift aufbauen, die grundlegenden ordnungs- und wettbewerbspolitischen Auswirkungen zu identifizieren und zu bewerten.

ZWEITES KAPITEL .

Die Berücksichtigung großflächiger Handelsbetriebe in der Bau- nutzungsverordnung - Gründe, Regelungen, Zielkonflikte

A. Strukturveränderungen im Handel als Anlaß rechtlicher Regelungen

I. Ursachen und Bedingungen der Expansion großflächiger Handelsbetriebe

In der Literatur werden zahlreiche Funktionen des Handels unterschieden¹. Dabei werden insbesondere die Überbrückung räumlicher, zeitlicher, quantitativer und qualitativer Spannungen zwischen Erzeuger und Verbraucher genannt². Eine weitergehende Untergliederung dieser Überbrückungsfunktionen wird häufig vorgenommen³, jedoch kann ganz allgemein die Hauptaufgabe des Handels darin gesehen werden, eine Mittlerfunktion zwischen Produktion und Konsumtion einzunehmen. Die Bedingungen zur Wahrnehmung dieser Aufgabe unterliegen dabei einem ständigen Wandel. "Diese Veränderungen werden durch Einflüsse hervorgerufen, die z. T. von außerhalb, insbesondere von der Nachfrageseite, des Handels kommen, also handelsexogener Art sind, z. T. innerhalb der Angebotsseite selbst hervorgerufen wurden, also als handelsendogener Art bezeichnet werden können"⁴.

1 Zur Systematisierung der Handelsfunktionen vgl. zum Beispiel Kern, R., Die Funktionsausübung im Einzelhandel, Berlin 1970, S. 17 ff.

2 Vgl. Meyer, C. W., Handelsfunktionen, in: Handlexikon für Handel und Absatz, hrsg. von Falk, B. R., Wolf, J., München 1979, S. 270 f.

3 Vgl. etwa die Untergliederung in Raumüberbrückungs-, Lager-, Vordispositions-, Preisausgleichs-, Kredit-, Quantitäts-, Qualitäts-, Sortiments-, Markterschließungs-, Interessenwahrnehmungs- und Beratungsfunktion bei Seyffert, R., Wirtschaftslehre des Handels, 5. Auflage, Opladen 1972, S. 1 - 13.

4 Heckl, F. X., Standorte des Einzelhandels in Bayern - Raumstrukturen im Wandel, Münchner Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie, Bd. 22, Regensburg 1981, S. 36.

Die rasche Entwicklung großflächiger Betriebsformen des Handels, die sich besonders ausgeprägt in der starken Zunahme der Marktanteile von Verbrauchermärkten und Selbstbedienungswarenhäusern (SB-Warenhäusern) zeigt⁵, läßt sich auf das Zusammenwirken einer Vielzahl solcher exogener und endogener Einflußfaktoren zurückführen, von denen einige wesentliche hier dargestellt werden sollen.

1. Exogene Einflußfaktoren

Mit steigender Mobilität der Verbraucher, bedingt durch eine ständige Zunahme der Motorisierung breiter Bevölkerungsschichten (vgl. Abbildung 1, S. 11), wurde der rationelle Großeinkauf vor allem problemloser Waren des periodischen Bedarfs mit dem Pkw von vielen Verbrauchern wegen der damit verbundenen Bequemlichkeit bevorzugt⁶. Der Einkauf größerer Mengen in größeren Zeitabschnitten und mit möglichst geringem Zeitaufwand⁷ wurde zudem erleichtert durch verbesserte Möglichkeiten einer größeren Vorratshaltung (Kühlschränke, Gefriergeräte).

Als Folge einer zu beobachtenden Bevölkerungsbewegung aus den Kernen der Großstädte in Stadtrandlagen und das weitere städtische Umland gewannen peripher gelegene Einzelhandelseinrichtungen zunehmend an Bedeutung⁸ und beeinflussten damit die räumliche Struktur des Handels.

5 Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser mit einer Verkaufsfläche von mehr als 1000 qm erzielten 1964 lediglich 1 Promille, 1980 aber bereits 15 % Marktanteil innerhalb der Betriebsformen des Einzelhandels. Vgl. Institut für Selbstbedienung und Warenwirtschaft - ISB (Hrsg.), SB in Zahlen, Ausgabe 1982, Köln 1982, S. 48 - 49.

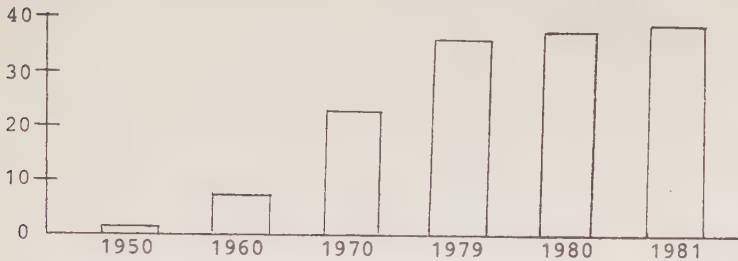
6 Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Einzelhandelsbericht, Bericht über Struktur und Entwicklung des Einzelhandels in Bayern, Januar 1980, S. 14.

7 Vgl. Jaumann, A., Einzelhandelsgroßprojekte, Bericht vor dem Wirtschaftsausschuß des Bayerischen Senats am 22. Juni 1982; Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Reihe Dokumentation Nr. 2/82, S. 5.

8 Vgl. Heckl, F. X., Standorte ..., S. 38.

Abbildung 1:

Bestand an Personenkraftwagen je 100 Einwohner in
der Bundesrepublik Deutschland



Quelle:

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch
1982 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 283.

Auch die Entwicklung des privaten Verbrauchs (vgl. Tabelle 1, S. 12) bewirkt Veränderungen im Einzelhandel. Die relative Abnahme der Ausgaben für Lebens- und Genußmittel bestätigt das Engelsche Gesetz, demzufolge die Ausgaben für die Grundbedürfnisse bei steigendem Einkommen relativ sinken. Dies führt dazu, daß gerade in der Lebensmittelbranche ein nur begrenzt ansteigendes Nachfragevolumen auf mehr Unternehmen aufgeteilt werden muß, wenn neue Mitbewerber (Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser) auf den Markt drängen⁹.

2. Endogene Einflußfaktoren

Starkes Wachstum der Konsumgüterproduktion aufgrund zunehmend anspruchsvollerer Verbrauchernachfrage ließ die Warenfülle und damit die im Einzelhandel zu führende Artikelzahl ständig zunehmen (vgl. Tabelle 2, S. 13).

⁹ Vgl. Heckl, F. X., Standorte ..., S. 47.

Tabelle 1:

Entwicklung ausgewählter Ausgaben (in % des Einkommens)
bei unterschiedlichen Haushaltstypen

Ausgaben für	Haushaltstyp 1 (geringe Eink.)					Haushaltstyp 2 (mittlere Eink.)					Haushaltstyp 3 (höhere Eink.)				
	1964	1970	1974	1978	1981	1964	1970	1974	1978	1981	1964	1970	1974	1978	1981
Nahrungs- und Genußmittel	51,0	43,0	38,7	36,8	33,5	41,3	35,3	31,2	29,2	27,4	29,3	26,1	23,9	22,8	21,8
Kleidung Schuhe	7,6	7,2	7,3	6,8	5,8	12,0	10,8	10,1	9,2	9,2	11,7	10,7	10,0	9,8	9,0
Kfz u. ä.	0,0	0,7	0,8	1,3	3,0	3,8	8,5	9,3	12,2	11,5	3,4	12,0	10,7	12,0	12,8
Bildung und Unterhaltung	3,6	4,4	4,4	4,8	4,8	6,7	7,3	8,4	8,5	8,6	8,2	8,4	9,6	10,0	9,7

Quellen:

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistische Jahrbücher 1968, 1973, 1979, 1982
für die Bundesrepublik Deutschland.

Tabelle 2:

Durchschnittliche Artikelzahl nach Warengruppen im Lebensmittel-Großhandel

Warengruppe	Zahl der Artikel 1968	1982	Zunahme in %
1. Süßwaren	427	483	13
2. Suppen, Gewürze, Brotaufstrich, Zucker	323	510	58
3. Weine, Schaumweine, Spirituosen	267	345	29
4. Nahrungsmittel (incl. Teigwaren und Backzutaten)	305	380	25
5. Milch, Käse, Speisefette- und Öle, Eier	196	372	90
6. Obst- und Gemüsekonserven	174	357	105
7. Fleisch-, Wurst- und Fischkonserven	176	246	40
8. Kaffee, Tee, Kakao, Tabakwaren	186	237	23
9. Biere, alkoholfreie Getränke	51	178	249
10. Tiefkühlkost	- ¹⁾	342 ²⁾	-
11. Diätetische Nahrungs- und Genussmittel	66	146	121
12. Fleisch, Wurst, Fische	- ¹⁾	145 ²⁾	-
13. Obst, Gemüse	-	17	-
14. Wasch-, Putz- und Reinigungsmittel	219	365	84
15. Hygiene- und Körperpflegemittel incl. Kosmetika	199	350	76
16. Tiernahrung	17	107	529

1) 1968 noch nicht erfaßt

2) aus 4 Großhandlungen

Quelle:

Zellekens, H. J., Einzelhandel/Artikelzahl in 15 Jahren verdoppelt. Die Bereinigung der Sortimente begünstigt die intensiv beworbenen Herstellermarken, in: Handelsblatt, Nr. 205 vom 25. 10. 1982, S. 18.

Personalknappheit und starker Lohnkostendruck zwangen auch den Handel zur Rationalisierung¹⁰ und begünstigten solche Betriebsformen, die in verstärktem Umfang Verkaufspersonal durch den Faktor Verkaufsfläche substituieren konnten. Verbunden mit der Einführung neuer Techniken und geeigneter Verpackungen konnte dieser Prozeß durch den Übergang zu weitgehender Selbstbedienung unterstützt werden.

II. Folgen des Strukturwandels im Handel

Die Auswirkungen der dargestellten Einflußfaktoren des Handels sind durch den Wettbewerb der verschiedenen Betriebsformen erheblich beeinflußt worden. Da jedes nach Gewinn strebende Unternehmen versuchen wird, seine Erlöse zu erhöhen und seine Kosten zu senken, werden sich ändernde Marktbedingungen dazu genutzt, sich bietende kostensenkende und erlössteigernde Maßnahmen zu ergreifen, die dem Unternehmen eine verbesserte Wettbewerbsposition versprechen. Es entstehen neue Betriebsformen, die die Struktur des Marktes verändern. In der Regel werden neue Marktlücken erkennbar, die wiederum Chancen für innovative Geschäftstypen bieten, wenn die Möglichkeiten des Marktes richtig erkannt und die betriebswirtschaftlichen Grundsätze konsequent befolgt werden¹¹; diese Reaktionen führen zu einem ständigen Veränderungsprozeß, der seinen Ausdruck in der Dynamik der Betriebsformen des Handels findet¹².

Die dargestellten grundlegenden Veränderungen der Angebots- und Nachfragebedingungen, die größtenteils zeitlich zusammentrafen und somit kumulativ wirkten, verlangten nach neuen Kon-

10 Vgl. Jaumann, A., Einzelhandelsgroßprojekte..., S. 6.

11 Vgl. Centrale Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA) (Hrsg.), Rollende Einkaufsstätten, Frische-Expres mit Rendite? Bonn-Bad Godesberg, September 1978, S. 6.

12 Vgl. Nieschlag, R., Betriebsformen des Handels, Dynamik der, in: Handwörterbuch der Absatzwirtschaft, hrsg. von Tietz, B., Stuttgart 1974, Sp. 366 - 376.

zeptionen auf seiten des Einzelhandels, wie sie zum Beispiel die Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser darstellen¹³.

An verkehrsgünstigen, oft peripher gelegenen Standorten können die zur Rationalisierung erforderlichen zusätzlichen Flächen zu tragbaren Konditionen geschaffen und gleichzeitig den Verbraucherwünschen nach einem rationellen Einkauf (One-Stop-Shopping)¹⁴ Rechnung getragen werden, wobei problemlose Anfahrt und ausreichende Parkmöglichkeiten wesentlich sind. Das konsequente Ausnutzen der Rationalisierungsmöglichkeiten, geringere Grundstückskosten und Mieten als in zentralen Lagen sowie der Bezug großer Warenmengen mit entsprechenden Rabatten erlauben oft vergleichsweise niedrigere Preise (Discountpreise)¹⁵. Gerade im Lebensmittelbereich mit seinen vorwiegend problemlosen Produkten, die kaum erklärungsbedürftig sind und im allgemeinen einen hohen Bekanntheitsgrad und anerkannte Qualitäten aufweisen, wird der Preis aber bei einer nur unterproportional wachsenden Nachfrage zu einem Hauptwettbewerbsinstrument.

13 Vgl. Jaumann, A., Einzelhandelsgroßprojekte..., S. 6 f.

14 One-Stop-Shopping besagt, daß der motorisierte Kunde beim einmaligen Parken des Fahrzeuges seinen gesamten Bedarf an Waren und Dienstleistungen, den er bei einer Einkaufsfahrt befriedigen will, am selben Standort decken kann. Vgl. Ausschuß für Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft, Katalog E, Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft, 3. Ausgabe, Köln 1982, S. 15.

15 So ermittelte die Zeitschrift "DM" Ende 1978 anhand einer 33 Positionen umfassenden Warenliste die Vergleichspreise in

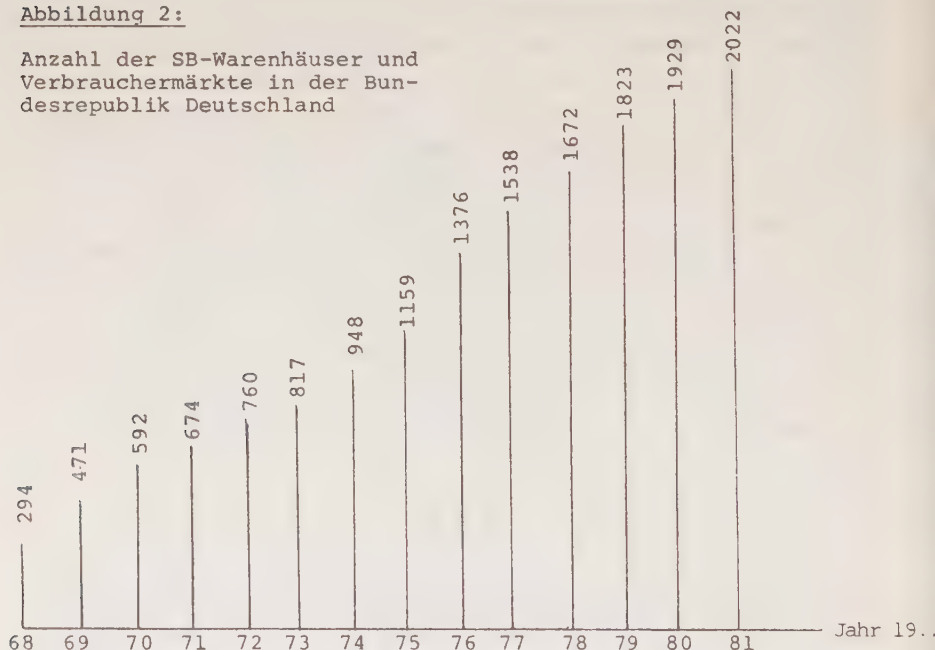
- einer innerstädtischen Filiale einer Supermarktkette zu 121.-
- einem innerstädtischen Warenhaus (Großstadt/Oberzentrum) zu 109.-
- einem Verbrauchermarkt/SB-Warenhaus mit peripherem Standort zu 99.-

Vgl. Planungsgemeinschaft Rheinpfalz (Hrsg.), Einzelhandelsgroßprojekte im Gebiet der Region Rheinpfalz, Materialien zum regionalen Raumordnungsbericht, Mannheim 1981, S. 10.

Seit dem Beginn ihrer Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland in den 60er Jahren weisen Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser eine zunehmende Bedeutung sowohl nach der Anzahl der Betriebe (vgl. Abbildung 2) als auch nach der Verkaufsfläche¹⁶ und dem Umsatz¹⁷ auf.

Abbildung 2:

Anzahl der SB-Warenhäuser und Verbrauchermärkte in der Bundesrepublik Deutschland



Quelle:

Informations-Center Bad Wörishofen (icb), nach Veröffentlichungen in: SB-Warenhaus, verschiedene Jahrgänge sowie in: checkout, März 1982.

Auf der anderen Seite ist die Zahl der Einzelhandelsunternehmen in der Bundesrepublik Deutschland beträchtlich zurückgegangen (vgl. Tabelle 3, S. 17). Während 1962 nach der Umsatzsteuerstatistik noch rund 445 000 steuerpflichtige Unternehmen dieser Art bestanden haben, waren es 1978 noch

¹⁶ Vgl. Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels, 34. Arbeitsbericht, 1981, S. 35 - 36.

¹⁷ Vgl. Fußnote 5.

Tabelle 3:

Zahl der Einzelhandelsunternehmen von 1962
bis 1979 in der Bundesrepublik Deutschland

Jahr	Zahl der Einzelhandelsunternehmen
1962	445 186
1964	438 830
1966	428 665
1968	402 530
1968*	402 904*
1970	382 482
1972	366 318
1974	345 963
1976	344 752
1978	348 694
1979*	346 030*

Quelle:

Statistisches Bundesamt, Ergebnisse der Umsatzsteuer-
statistik.

* Ergebnisse der Handels- und Gaststättenzählungen
1968 und 1979, Stichtage 30. September 1968 und
31. März 1979.

rund 348 500, also fast 22 % weniger. Der Einzelhandel mit Nahrungs- und Genußmitteln war von dieser Entwicklung am stärksten betroffen. Die Zahl der steuerpflichtigen Unternehmen im Nahrungs- und Genußmitteleinzelhandel verringerte sich von 190 140 im Jahre 1962 auf 91 165 im Jahre 1978, also um rund 52 %¹⁸.

Vor dem Hintergrund dieses Strukturwandels im Einzelhandel führten Bedenken gegen die ausgeprägte Bedeutungszunahme großflächiger Handelsbetriebe und die damit möglicherweise einhergehenden unerwünschten Auswirkungen¹⁹ zu speziellen, großflächige Betriebsformen des Handels betreffende Regelungen, die in den jeweiligen Novellen zur Baunutzungsverordnung ihren Niederschlag fanden.

B. Die Regelungen der Baunutzungsverordnungen²⁰

I. Die Baunutzungsverordnung 1962²¹

Die Regelungen der Baunutzungsverordnung 1962 gelten für Flächennutzungs- und Bebauungspläne, deren Entwürfe zwischen dem 1. 8. 1962 und dem 31. 12. 1968 nach § 2 Abs. 6 Bundesbaugesetz (BBauG) 1960 auszulegen begonnen wurden²².

18 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Finanzen und Steuern, Reihe 7, Umsatzsteuer 1962; Reihe 8, Umsatzsteuer 1978.

19 Solche Auswirkungen werden in den Begründungen zu den Novellierungen und zum Teil im Text des entsprechenden Paragraphen der Baunutzungsverordnung genannt. Vgl. dazu Abschnitt B.

20 Vgl. die Auszüge aus den Baunutzungsverordnungen 1977, 1968 und 1962 in Anhang IV.

21 Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung) vom 26. Juni 1962, BGBl. I S. 429.

22 Vgl. Stich, R., Die drei Baunutzungsverordnungen 1962, 1968 und 1977, in: Die Öffentliche Verwaltung, 31. Jg., Heft 15, August 1978, S. 543.

Sie enthalten keine speziellen Vorschriften über die Zulässigkeit großflächiger Handelsbetriebe, da zur Zeit der Beratung der Baunutzungsverordnung 1962 solche Betriebsformen nicht oder nur in geringem Umfang existierten. Es wird lediglich herausgestellt, daß Kerngebiete vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft und der Verwaltung dienen sollen (§ 7 Abs. 1 und 2 BauNVO 1962) und daß darüber hinaus auch Sondergebiete mit besonderer Zweckbestimmung denkbar sind, darunter auch "Ladengebiete", die im Flächennutzungsplan und in Bebauungsplänen besonders darzustellen und festzusetzen sind (§ 11 Abs. 1 und 2 BauNVO 1962)²³.

Zwar war und ist das nach der städtebaulichen Grundkonzeption der Baunutzungsverordnung primär für Handelsbetriebe bestimmte Baugebiet das Kerngebiet, das heißt die City; nach den dargestellten Regelungen ist jedoch faktisch die Ansiedlung in fast allen anderen Baugebieten²⁴ möglich, sofern die Gemeindevertretung zustimmt.

Die einsetzende Gründungswelle von Verbrauchermärkten und Einkaufszentren führte schließlich zur Forderung nach einer Neuregelung der planungsrechtlichen Zulässigkeit dieser Betriebsformen.

23 Vgl. Mayr, A., Entwicklung, Bedeutung und planungsrechtliche Problematik der Shopping-Center in der Bundesrepublik Deutschland, in: Heineberg, H. (Hrsg.), Einkaufszentren in Deutschland, Münstersche geographische Arbeiten, Heft 5, Paderborn 1980, S. 34.

24 Vgl. § 1 Abs. 2 BauNVO (1962, 1968, 1977), wonach die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung bestimmten Baugebieten (z. B. Gewerbegebieten, Industriegebieten) zugeordnet werden.

II. Die Baunutzungsverordnung 1968²⁵

Die Baunutzungsverordnung 1968 gilt für Flächennutzungspläne und Bebauungspläne, deren Entwürfe zwischen dem 1. 1. 1969 und dem 30. 9. 1977 nach § 2 Abs. 6 BBauG 1960 oder nach § 2a Abs. 6 BBauG 1976 auszulegen begonnen wurden²⁶.

In der Fassung von 1968 werden Handelsbetriebe erstmals nach Größe und Bedeutung unterschieden und § 11 um einen dritten Absatz erweitert²⁷: "Einkaufszentren und Verbrauchermärkte, die außerhalb von Kerngebieten errichtet werden sollen und die nach Lage, Umfang und Zweckbestimmung vorwiegend der über-gemeindlichen Versorgung dienen sollen, sind als Sondergebiete darzustellen und festzusetzen"²⁸.

Gleichzeitig werden die in § 11 Abs. 3 BauNVO 1968 genannten Betriebsformen in Gewerbe- und Industriegebieten nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO und § 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO für unzu-lässig erklärt.

Die Neuregelung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1968 wurde in der Vor-lage der Bundesregierung wie folgt begründet: "Der Standort von Einkaufszentren und Verbrauchermärkten ist von regionaler Bedeutung und muß den Zielen der Raumordnung und Landespla-nung entsprechen. Denn beide Unternehmen können infolge ihrer Anziehungswirkung auf die Bevölkerung als günstige und attrak-tive Einkaufsstätte Auswirkungen auf die Wirtschaftsstruktur der Umgebung haben. Insbesondere können sie die Entwicklung einer Gemeinde als wirtschaftlicher, geistiger und sozialer Schwerpunkt der Umgebung zunichte machen, ohne daß das Shop-

25 Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Bau-nutzungsverordnung - BauNVO -) in der Fassung vom 26. No-vember 1968, BGBI. I S. 1237.

26 Vgl. Stich, R., Die drei ..., S. 543.

27 Vgl. Mayr, A., Entwicklung ..., S. 35.

28 § 11 Abs. 3 BauNVO 1968.

ping-Center bzw. der Verbrauchermarkt diese Funktionen der Gemeinde übernehmen kann.

Die Einrichtung dieser Unternehmen kann weiterhin Auswirkungen auf die örtliche und überörtliche Verkehrsplanung haben bzw. ihr zuwiderlaufen, da bei solchen Vorhaben mit einem wesentlich verstärkten Kraftfahrzeugverkehr auf den umliegenden Zufahrtsstraßen zu rechnen ist, dem die bestehenden Verkehrswege nicht gewachsen sind"²⁹.

Zielsetzung der Neuregelung war es, Einkaufszentren und Verbrauchermärkte jedenfalls dann einem Planungsprozeß zu unterwerfen, wenn solche Projekte außerhalb von Kerngebieten angesiedelt werden sollten. Bei der Genehmigung der Bauleitpläne sollte ersichtlich sein, ob die Gemeinde außerhalb ihres Kerngebietes die Errichtung solcher Betriebe vorsah³⁰.

Der neugefaßte § 11 Abs. 3 BauNVO 1968 erwies sich jedoch besonders in zwei Bereichen als wenig praktikabel. Zum einen wurden nur zwei Betriebsformen des Handels (Einkaufszentren und Verbrauchermärkte) einer Sonderregelung unterworfen, während andere, zum Teil gleich große oder größere Betriebsformen, die sich teilweise erst später stärker entwickelten (zum Beispiel Bau- und Hobbymärkte, Gartencenter usw.) von der Regelung nicht erfaßt wurden³¹. Die Baunutzungsverordnung konnte somit in dieser Form der Dynamik der Betriebsformen nicht gerecht werden.

Zum anderen wurde nur auf Einkaufszentren und Verbrauchermärkte abgestellt, die vorwiegend der übergemeindlichen Versorgung dienen sollten. Dabei hat die Auslegung der Begriffe

29 Bundesrat, Bundesrats-Drucksache 402/68 vom 10. Juli 1968, S. 5 f.

30 Vgl. ebenda, S. 6.

31 Vgl. Fickert, H. C., Fieseler, H., Baunutzungsverordnung, 4. Auflage, Köln 1979, § 11 Tn 12.

"vorwiegend" und "übergemeindlich" zu großen Schwierigkeiten geführt, die insbesondere durch die kommunale Gebietsreform und die dadurch vergrößerten Gemeindegebiete noch erheblich zunahm³².

"Vorwiegend" der übergemeindlichen Versorgung dient eine Einkaufseinrichtung dann, wenn mehr als 50 % des zu erwartenden Umsatzes durch Einkäufe von Kunden getätigt werden, die ihren Wohnsitz außerhalb der Standortgemeinde haben³³. Probleme ergeben sich in diesem Zusammenhang bei der Berücksichtigung des potentiellen Umsatzes und der Bestimmung des Einzugsbereichs der Kunden.

Die Interpretation des Begriffes "übergemeindlich" war zunächst umstritten, jedoch legte die Rechtsprechung die übergemeindliche Versorgung auf den über die Grenzen der politischen Gemeinde hinausgehenden Einzugsbereich fest.

So wurde beispielsweise die Zulässigkeit eines Abholmarktes in einem Gewerbegebiet, die die Gemeinde unter Hinweis auf § 11 Abs. 3 BauNVO 1968 bestritten hatte, vom Verwaltungsgericht aus folgenden Gründen bestätigt: "Zwar liegt der Abholmarkt am Rande der Kerngemeinde B., aber - wie ein Blick auf die Karte zeigt - mitten im Zentrum der politischen Gemeinde B. Dazu zählen nämlich auch alle durch die Verwaltungsreform eingemeindeten Dörfer. Es geht nicht an, einerseits möglichst viele Dörfer einzugemeinden und dadurch das Stadtgebiet beträchtlich auszuweiten, andererseits aber in planungsrechtlicher Hinsicht diese Eingemeindungen wieder außer Betracht zu lassen und sich auf das eigentliche Stadtgebiet zurückzuziehen. Von dieser Lage her im Mittelpunkt der politischen Gemeinde B.

32 Vgl. Fickert, H. C., Fieseler, H., Baunutzungsverordnung..., § 11 Tn 13.

33 Vgl. Crone-Erdmann, H.-G., Rindermann, R., Handbuch für Städtebau und Handel, Baden-Baden 1976, S. 38.

kann nicht davon ausgegangen werden, daß der geplante Abholmarkt der Übergemeindlichen Versorgung überwiegend dienen soll"³⁴.

III. Baunutzungsverordnung 1977³⁵

Die Baunutzungsverordnung 1977 gilt für Flächennutzungs- und Bebauungspläne, deren Entwürfe seit dem 1. 10. 1977 nach § 2a Abs. 6 BBauG 1976 auszulegen begonnen wurden beziehungsweise werden³⁶.

Somit können innerhalb eines Gemeindegebietes unter Umständen die drei Fassungen der Baunutzungsverordnung nebeneinander auf verschiedenen Flächen Gültigkeit haben, je nachdem, wann die Pläne aufgestellt beziehungsweise ausgelegt wurden. Die Zulässigkeit großflächiger Handelsbetriebe richtet sich daher nicht automatisch seit 1977 nach der Baunutzungsverordnung 1977, sondern vielmehr nach den für die Grundstücke maßgeblichen Fassungen der Baunutzungsverordnung.

1. Begründung der Novellierung des § 11 Abs. 3 BauNVO

Die Gründe für die Novellierung der Baunutzungsverordnung im Jahre 1977 sind vor dem Hintergrund des beschriebenen Strukturwandels im Einzelhandel und den Unzulänglichkeiten der Baunutzungsverordnung 1968 zu sehen. So wurde in der Begründung zur Zweiten Verordnung zur Änderung der Baunutzungsverordnung die geplante Neufassung damit begründet, das Kriterium der

³⁴ Verwaltungsgericht Karlsruhe, Urteil vom 29. 4. 1981, 2 K 305/80, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 6.

³⁵ Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung - BauNVO -) in der Fassung vom 15. September 1977, BGBl. I S. 1763.

³⁶ Vgl. Stich, R., Die drei ..., S. 543.

"vorwiegend übergemeindlichen Versorgung" habe sich als nicht praktikabel erwiesen, die Entwicklung neuer Betriebsformen werde durch die bestehende Regelung nicht erfaßt und es gelte, die durch die Entwicklung großflächiger Handelsbetriebe eintretenden städtebaulichen Auswirkungen vorausschauend in der Bauleitplanung zu berücksichtigen³⁷.

Aus diesen Vorstellungen heraus entstand der neu gefaßte § 11 Abs. 3 mit folgendem Wortlaut³⁸:

"1. Einkaufszentren,

2. großflächige Einzelhandelsbetriebe, die sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können,

3. sonstige großflächige Handelsbetriebe, die im Hinblick auf den Verkauf an letzte Verbraucher und auf die Auswirkungen den in Nummer 2 bezeichneten Einzelhandelsbetrieben vergleichbar sind,

sind außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig. Auswirkungen im Sinne des Satzes 1 Nr. 2 und 3 sind insbesondere schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 15. März 1974 (BGBl. I S. 721, 1193), zuletzt geändert durch Artikel 45 des Gesetzes vom 14. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3341), sowie Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr, auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich der in Satz 1 bezeichneten Betriebe, auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden, auf das Orts- und Landschaftsbild und auf den

37 Vgl. Bundesrat, Bundesrats-Drucksache 261/77 vom 31. Mai 1977, S. 34 ff.

38 Vgl. dazu die Auszüge aus den Baunutzungsverordnungen 1977, 1968 und 1962 in Anhang IV.

Naturhaushalt. Auswirkungen im Sinne des Satzes 2 sind bei Betrieben nach Satz 1 Nr. 2 und 3 in der Regel anzunehmen, wenn die Geschoßfläche 1 500 qm überschreitet"³⁹.

Ziel der Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 ist es, die Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe dann einer ausdrücklichen planerischen Entscheidung der Gemeinde, nämlich einer speziellen Sondergebietsausweisung in einem Bebauungsplan, zu unterwerfen, wenn die in § 11 Abs. 3 BauNVO genannten Auswirkungen zu erwarten sind, außer wenn der Betrieb in einem Kerngebiet errichtet werden soll⁴⁰. Diese Ausnahme wird damit gerechtfertigt, daß in solche Gebiete ihrer Zweckbestimmung nach auch Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe gehören⁴¹.

§ 11 Abs. 3 BauNVO 1977 soll somit wesentlich dazu beitragen, daß großflächige Handelsbetriebe mit entsprechender städtebaulicher und landesplanerischer Bedeutung "... aufgrund einer planerischen Entscheidung der Gemeinde, d. h. unter Berücksichtigung aller relevanten Belange, an solchen Standorten angesiedelt werden, die mit der vorhandenen Siedlungsstruktur vereinbar sind und mit den kommunalen und landesplanerischen Entwicklungsvorstellungen übereinstimmen"⁴².

2. Die Regelungen im einzelnen

a) Die erfaßten Betriebe

§ 11 Abs. 3 BauNVO 1977 unterscheidet Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe.

³⁹ § 11 Abs. 3 BauNVO 1977.

⁴⁰ Vgl. Söfker, W., Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe. Neue Vorschriften der Baunutzungsverordnung, in: Der Landkreis, 48. Jg., Nr. 8/9, 1978, S. 384.

⁴¹ Vgl. Bundesrat, Bundesrats-Drucksache 261/77 vom 31. Mai 1977, S. 37.

⁴² Söfker, W., Ansiedlung ..., S. 384.

"Einkaufszentren sind - mit Ausnahme der Kerngebiete - nur in Sondergebieten nach § 11 Abs. 3 zulässig. § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 erwähnt bei diesen Anlagen nicht die Auswirkungen, die bei den Anlagen nach Nummern 2 und 3 die Verweisung in das Sondergebiet voraussetzen"⁴³. Der Verordnungsgeber geht davon aus, daß Einkaufszentren schlechthin die in § 11 Abs. 3 bezeichneten Auswirkungen haben⁴⁴.

Neben den großflächigen Einzelhandelsbetrieben⁴⁵ in Satz 1 Nr. 2 erfaßt § 11 Abs. 3 in Satz 1 Nr. 3 unter den sonstigen großflächigen Handelsbetrieben Mischformen zwischen Großhandel⁴⁶ und Einzelhandel, nicht jedoch reine Großhandelsbetriebe. Da Großhandelsbetriebe traditionell einen gewissen Anteil ihrer Umsätze durch Verkauf auch an Letztverbraucher erzielen, sind nur solche Betriebe den Einzelhandelsbetrieben nach Satz 1 Nr. 2 gleichzusetzen, deren Anteil an Letztverbraucherumsätzen das betriebsübliche Maß übersteigt. Der betriebsübliche Anteil wird bei Selbstbedienungsgroßhandlungen (Cash-and-Carry-Betrieben)⁴⁷ mit etwa 10 % des Gesamtumsatzes angenommen⁴⁸.

43 Bielenberg, W., Dyong, H., Die Novellen zum Bundesbaugesetz; Die neue Baunutzungsverordnung; Das neue Städtebauförderungsgesetz, 3. Auflage, München 1979, Rdnr. 420.

44 Vgl. ebenda.

45 Einzelhandel im funktionellen Sinne ist die wirtschaftliche Tätigkeit des Umsatzes von Handelswaren und sonstigen Leistungen an Letztverbraucher. Vgl. Ausschuß für Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft, Katalog E ..., S. 24.

46 Großhandel im funktionellen Sinne ist die wirtschaftliche Tätigkeit des Umsatzes von Handelswaren und sonstigen Leistungen an Wiederverkäufer, Weiterverarbeiter, gewerbliche Verwender oder Großverbraucher. Vgl. ebenda, S. 20.

47 Vgl. die Begriffsdefinition in Anhang I.

48 Vgl. Brehmer, G., Crone-Erdmann, H.-G., von Holleben, H., Baunutzungsverordnung, Text 1977, Erläuterungen, Kommentar, Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), Bonn 1977, S. 76. Zur Problematik der Abgrenzung von Groß- und Einzelhandel im Hinblick auf § 11 Abs. 3 BauNVO vgl. Etzold, H.-J., Eine bauordnungsrechtliche Toeranzgrenze für den Großhandel?, in: Gewerbearchiv, Heft 11/12, 1979, S. 368 - 369.

Ab wann ein Betrieb als "großflächig" einzustufen ist, wird in § 11 Abs. 3 BauNVO nicht definiert und ist in der Literatur umstritten. Es gilt kein einheitlicher Schwellenwert. Die 1 500 qm-Grenze ist jedenfalls auf dieses Problem nicht anwendbar, da bei 1 500 qm Geschoßfläche bereits die vermuteten städtebaulichen Auswirkungen⁴⁹ der "großflächigen" Handelsbetriebe beginnen⁵⁰.

Für die Anwendbarkeit des § 11 Abs. 3 BauNVO auf die genannten Betriebsformen spielt es keine Rolle, ob der Betrieb neu errichtet wird oder durch Nutzungsänderung (etwa Umwandlung eines Großhandelsbetriebes in einen Einzelhandelsbetrieb) entsteht⁵¹.

b) Die erfaßten Auswirkungen

Die Zulässigkeit großflächiger Handelsbetriebe außerhalb von Kern- und Sondergebieten hängt entscheidend davon ab, ob sich solche Betriebe auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung "nicht nur unwesentlich auswirken können".

Mit der Formulierung "auswirken können" verbunden ist die Frage nach den Anforderungen, die an den Nachweis der in Frage stehenden Auswirkungen zu stellen sind. Brehmer/Crone-Erdmann/von Holleben gehen davon aus, daß die Baugenehmigungsbehörde bei der Beurteilung eines Vorhabens eine Wahrscheinlichkeitsprog-

49 Der Begriff "städtebauliche Auswirkungen" steht in der Literatur und in der Planungs- und Genehmigungspraxis häufig als Oberbegriff für die in § 11 Abs. 3 BauNVO genannten Auswirkungen auf die Ziele der Raumordnung und Landesplanung und die städtebauliche Entwicklung und Ordnung.

50 Vgl. Stahl, K., Baurechtliche Regelungen für Großobjekte des Einzelhandels - Mittel städtebaulicher Planung oder Instrument wirtschaftlicher Strukturlenkung? Vortrag auf der 8. Internationalen Shopping-Center-Tagung '80 am 16. und 17. Oktober 1980 in Hamburg, vervielfältigtes Manuskript, S. 13.

51 Vgl. Bröll, H., Hannig, O., Baurechtliche Anforderungen an Einkaufszentren und Verbrauchermärkte, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 25. Jg. N. F., Heft 12 vom 15. Juni 1979, S.354.

nose hinsichtlich der Auswirkungen vorzunehmen hat⁵². Für die Prognose müssen sich konkrete Anhaltspunkte in gerichtlich nachprüfbarer Weise ergeben⁵³. Dagegen reicht nach Bielenberg/Dyong die nicht nur entfernt liegende Möglichkeit aus, daß sich eine Auswirkung ergeben kann⁵⁴. Für Förster heißt "nicht nur unwesentlich auswirken können", daß Auswirkungen "... bei Errichtung des Betriebes im Hinblick auf die vorhandene Situation jedenfalls nicht ausgeschlossen sind, sondern nach der allgemeinen Lebenserfahrung erwartet werden können. Eine Gefahr, daß bestimmte Auswirkungen des konkreten Betriebes zu befürchten sind, braucht nicht vorzuliegen"⁵⁵.

Die in den Kommentaren zum Ausdruck kommenden Unterschiede in den Auffassungen über die Anforderungen, die an den Nachweis von Auswirkungen der in Frage stehenden Art zu stellen sind, lassen erkennen, daß hier keine für die Praxis eindeutige Regelung vorliegt. Vielmehr lassen die unbestimmten Rechtsbegriffe einen breiten Interpretationsspielraum offen, so daß die Gefahr einer willkürlichen oder mißbräuchlichen Anwendung von § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 besteht.

Bei der Beurteilung der Auswirkungen eines Vorhabens auf die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind die in den Landesplanungsgesetzen, Landesentwicklungsprogrammen und ähnlichen Vorschriften aufgeführten Ziele zu berücksichtigen.

Mit dem Hinweis auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung knüpft § 11 Abs. 3 Ziff. 2 an § 1 Abs. 5, 6 und 7 BBauG an. Maßgeblich für die Beurteilung großflächiger Handelsbe-

52 Vgl. Brehmer, G., Crone-Erdmann, H.-G., von Holleben, H., Baunutzungsverordnung ..., S. 81. So auch Fickert/Fieseler, vgl. Fickert, H. C., Fieseler, H., Baunutzungsverordnung..., § 11 Tn 21.

53 Vgl. ebenda.

54 Vgl. Bielenberg, W., Dyong, H., Die Novellen ..., Rdnr. 422.

55 Förster, H., Baunutzungsverordnung, 3. Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1978, S.178.

triebe sind in diesem Zusammenhang Auswirkungen auf konkretisierte Entwicklungsvorstellungen der Gemeinde, die zumindest schon ein gewisses Maß an Rechtsverbindlichkeit erreicht haben⁵⁶.

Der in § 11 Abs. 3 Satz 1 Ziff. 2 enthaltene allgemeine Bezug zu den Zielen der Raumordnung und Landesplanung und städtebaulichen Entwicklung und Ordnung erfährt in § 11 Abs. 3 Satz 2 eine Konkretisierung. Es handelt sich dabei um eine beispielhafte, nicht erschöpfende Aufzählung möglicher Auswirkungen, wobei eine differenzierte Zuordnung zu den beiden in Ziffer 2 genannten Auswirkungsbereichen nicht erfolgt⁵⁷.

Als schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) kommen in erster Linie Lärmeinwirkungen von den Betrieben wie von deren Anlieferungs- und Kundenverkehr, Maschinengeräusche oder Ladergeräusche auf benachbarte schutzbedürftige Nutzungen, vor allem Wohngebiete, in Betracht⁵⁸.

Die infrastrukturelle Ausstattung ist in § 9 a BBauG beispielhaft aufgezählt. Dazu gehören zum Beispiel Einrichtungen des Verkehrs, der Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie der Versorgung mit Energie, Wasser, usw. Auswirkungen auf die Infrastruktur können sich ergeben durch die Notwendigkeit des Baus oder der Änderung von Verkehrseinrichtungen und sonstigen Einrichtungen, die zur infrastrukturellen Ausstattung zählen⁵⁹.

56 Vgl. Brehmer, G., Crone-Erdmann, H.-G., von Holleben, H., Baunutzungsverordnung ..., S. 83.

57 Vgl. Grae, W., Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt im System des Planungsrechts, Dissertation Universität Münster 1981, S. 40.

58 Vgl. Fickert, H. C., Fieseler, H., Baunutzungsverordnung ..., § 11 Tn 25.

59 Vgl. ebenda.

Auswirkungen auf den Verkehr können sich insbesondere durch ein erhöhtes Verkehrsaufkommen infolge der vorwiegend auf motorisierte Kunden ausgerichteten Verkaufskonzeption großflächiger Handelsbetriebe ergeben, wenn das Straßennetz für die höhere Verkehrsbelastung nicht ausreicht⁶⁰.

Maßgeblich für die Beurteilung von Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich von großflächigen Handelsbetrieben ist die Prüfung, ob es durch die Neuansiedlung eines solchen Betriebes zu einer fühlbaren Verschlechterung der Versorgungslage der Bevölkerung kommen kann⁶¹.

Auswirkungen auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden werden angenommen, wenn es durch die Ansiedlung eines großflächigen Handelsbetriebes zu Kaufkraftabfluß, Geschäftsaufgaben und damit zur "Verödung" bestehender oder geplanter Zentren kommt. "Im Hintergrund steht dabei die Überlegung, daß die Entwicklung der Verkaufsflächen die übrigen zentralen Versorgungsfunktionen eines Zentrums und damit den Rang des Zentrums in seiner vorgegebenen städtebaulichen Hierarchie nicht gefährden soll"⁶².

Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild sowie auf den Naturhaushalt können sich vorwiegend durch die Bauart der Betriebe ergeben. Während die Dimensionen und die Gestaltung der Gebäude zum Beispiel ein gewachsenes Ortsbild stark stören können⁶³, können weiträumige Parkplätze zum Beispiel zu einer Oberflächenversiegelung mit entsprechenden Auswirkungen auf den Grundwasserspiegel führen⁶⁴.

60 Vgl. Fickert, H. C., Fieseler, H., Baunutzungsverordnung ..., § 11 Tn 25.

61 Vgl. Brehmer, G., Crone-Erdmann, H.-G., von Holleben, H., Baunutzungsverordnung ..., S. 86.

62 Ebenda, S. 87.

63 Vgl. Bröll, H., Hannig, O., Baurechtliche ..., S. 355.

64 Vgl. Brehmer, G., Crone-Erdmann, H.-G., von Holleben, H., Baunutzungsverordnung ..., S. 88.

c) Die widerlegliche Vermutung ("1 500 qm-Regel")

Nach § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO 1977 sind die genannten Auswirkungen in der Regel dann anzunehmen, wenn die Geschoßfläche 1 500 qm überschreitet. Die Vermutungsregel darf nicht die Prüfung des Einzelfalls ersetzen. Geht es um die Frage der planungsrechtlichen Zulässigkeit großflächiger Handelsbetriebe mit mehr als 1 500 qm Geschoßfläche außerhalb von Kern- und eigens festgesetzten Sondergebieten, hat die Genehmigungsbehörde zu prüfen, ob der Bauantrag Anhaltspunkte dafür enthält, daß bei der Standortwahl des Betriebes dennoch keine nachteiligen Auswirkungen zu erwarten sind⁶⁵.

Wird die Vermutung des Satzes 3 widerlegt, so ist der betreffende Betrieb gemäß den Bestimmungen der Baunutzungsverordnung 1977 in Misch-, Gewerbe- und Industriegebieten zulässig.

Umfaßt die Geschoßfläche 1 500 qm oder weniger, hat die Genehmigungsbehörde zu prüfen, ob entgegen der Vermutung Auswirkungen zu erwarten sind, denn die widerlegliche Vermutung entbindet sie nicht von der Pflicht der Einzelfallprüfung, da gerade in kleineren Gemeinden und ländlichen Zonen Auswirkungen nach Satz 2 schon bei einer geringeren Geschoßfläche eintreten können⁶⁶.

C. Zielkonflikte und Interessengegensätze

Ein privatwirtschaftlich und nicht am öffentlichen Gemeinwohl orientierter Unternehmer wird sich im Rahmen seines einzelwirtschaftlichen Erwerbsstrebens in erster Linie nach den Zielen Gewinn oder Rentabilität richten. Soziale Belange im weitesten Sinne, wie sie etwa die in § 11 Abs. 3 BauNVO 1977

⁶⁵ Vgl. Fickert, H. C., Fieseler, H., Baunutzungsverordnung ..., § 11 Tn 27. Zur Anwendung der "1500 qm-Regel" vgl. die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts in Anhang XV, S. 4 ff.

⁶⁶ Vgl. ebenda.

angesprochenen Zielbereiche beinhalten, wird er freiwillig nicht beziehungsweise nur bis zu einer gewissen Grenze berücksichtigen. Der Unternehmer wird also jene Standorte vorziehen, die ihm die höchsten Erlöse und die geringsten Kosten versprechen⁶⁷.

Unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten "... können jedoch nicht diese privaten Kosten und Erträge als Entscheidungsgrundlage angesehen werden, sondern hier sind die der Volkswirtschaft insgesamt entstehenden Kosten und Erträge ausschlaggebend für die Bestimmung des optimalen Standortes einer Unternehmung"⁶⁸. Wenn nachgewiesen werden kann, daß bei der Standortentscheidung Differenzen zwischen den privatwirtschaftlich berücksichtigten und den gesamtwirtschaftlich entstehenden Kosten und Erträgen auftreten, die eine bestimmte Toleranzgrenze überschreiten, dann wird der einzelwirtschaftlich optimale Standort nicht mit dem gesellschaftlich erwünschten zusammenfallen⁶⁹.

Die Entscheidung zum planenden Eingriff im Sinne einer Standortlenkung mit Hilfe planungsrechtlicher Instrumente, zu denen auch § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 zu rechnen ist, erwächst aus dem Bestreben, diese Diskrepanzen bei der Standortwahl zu vermeiden und damit gleichzeitig sicherzustellen, daß dem Eigeninteresse übergeordnete Zielvorstellungen der Raumordnung, der Landesplanung und des Städtebaus berücksichtigt werden. Diese Zielvorstellungen, die als Grundlagen der planerischen Entscheidungen dienen müssen, stehen aber teilweise untereinander oder zu anderen Zielen in Konflikt. Zu denken ist dabei vor allem an ihr Verhältnis zur Wettbewerbsfreiheit und den eng damit ver-

67 Vgl. Hermanns, H., Konfliktsituation zwischen unternehmerischer und behördlicher Standortplanung für Betriebe des Einzelhandels, in: Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer zu Köln, 29. Jg., Heft 10/1974 vom 15. Mai 1974, S. 267.

68 Töpfer, K., Regionalpolitik und Standortentscheidung, Beiträge zur Raumplanung, hrsg. vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Bd. 6, Bielefeld 1969, S. 33.

69 Vgl. ebenda.

bundenen Zielen der Struktur- und Verbraucherpolitik. Denn bauplanerische Entscheidungen über die Ansiedlung oder Nicht-Ansiedlung von Wirtschaftsbetrieben haben stets unmittelbare Auswirkungen auf den Marktzugang, die Wirtschaftsstruktur und damit auf den Wettbewerb. Die Auswirkungen beim Einsatz des planungsrechtlichen Instruments § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 erschöpfen sich somit nicht allein in den Primäreffekten, vielmehr gehen in gewissem Umfang unvermeidbare Nebenwirkungen in Form einer Beeinflussung auch anderer Ziele einher.

Die Würdigung der Brauchbarkeit eines Instruments im Hinblick auf die angestrebten Ziele darf daher nicht isoliert, für sich, erfolgen. Die mit seinem Einsatz erreichten positiven Effekte können nämlich durch negative Wirkungen (Nebenwirkungen) auf andere Ziele reduziert oder gar aufgehoben werden⁷⁰. Zur Beurteilung der Zielkonformität des Mitteleinsatzes sind deshalb auch diejenigen Wirkungen der Baunutzungsverordnung zu berücksichtigen, die auf jene Ziele ausgehen, auf die eine direkte Einflußnahme vom Gesetzgeber zwar nicht angestrebt wurde, für die das Entstehen unerwünschter Nebenwirkungen jedoch nicht ausgeschlossen werden kann⁷¹.

70 Vgl. Berg, H., Cassel, D., Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, München 1981, S. 175.

71 Vgl. ebenda, S. 181.

DRITTES KAPITEL

Die Anwendung der Baunutzungsverordnung durch Planungs- und Genehmigungsbehörden

A. Planungs- und Genehmigungsgrundlagen

I. Ziele und Vorgaben in Raumordnung, Landesplanung und Städtebau

Bei der Schaffung von (Einzel-)Handelskapazitäten können die privatwirtschaftlich orientierten Interessen eines Unternehmens in Konflikt mit den räumlichen Ordnungsvorstellungen der Raum-, Regional- und Stadtplanung geraten. Dabei ist besonders an das Konzept zentraler Orte zu denken, wonach unter anderem auch der Handel bei der Dimensionierung seiner Angebotskapazitäten den Versorgungsrang berücksichtigen sollte, den ein entsprechend abgestuft definiertes System von Zentren für den jeweils geplanten Standort vorsieht¹.

Derartige Ordnungsvorstellungen beziehen sich nicht nur auf die überörtliche Zentralität einer Kommune, sondern werden auch auf das innerörtliche Zentrengefüge übertragen². Wenn im folgenden aus Gründen der Übersichtlichkeit die Ziele und Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung einerseits und die der Stadtplanung andererseits getrennt dargestellt werden, so sind gewisse Wiederholungen und Überschneidungen in den Aussagen unvermeidlich, da beiden Bereichen weitgehend die selben Ordnungsvorstellungen zugrunde liegen.

1 Vgl. Geßner, H.-J., Handelsmarketing und Raumökonomie. Räumliche Aspekte der Verbraucherversorgung. Schriftenreihe der Forschungsstelle für den Handel. Dritte Folge Nr. 8, Berlin 1982, S. 226.

2 Vgl. ebenda.

1. Einzelhandelsrelevante Zielsetzungen und Vorgaben in der Raumordnung und Landesplanung

Die nach § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 zu berücksichtigenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung müssen, soweit sie für eine Prüfung auf Auswirkungen herangezogen werden, in einem förmlichen Verfahren nach Maßgabe der Landesplanungsgesetze für verbindlich erklärt sein. Sie müssen hinreichend bestimmt sein und einer gerichtlichen Nachprüfung standhalten können. Bloße Absichtserklärungen der Landesplanungsbehörden reichen nicht aus³.

Verbindliche Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind in den Ländern im allgemeinen in Stufen dargestellt, und zwar in den Landesentwicklungsprogrammen, in die auch die Grundsätze und allgemeinen Ziele der Raumordnung (des Bundes) einfließen, und den Raumordnungsplänen wie Landesentwicklungsplänen, Gebietsentwicklungsplänen und Regionalplänen⁴ (vgl. Abbildung 3, S. 36).

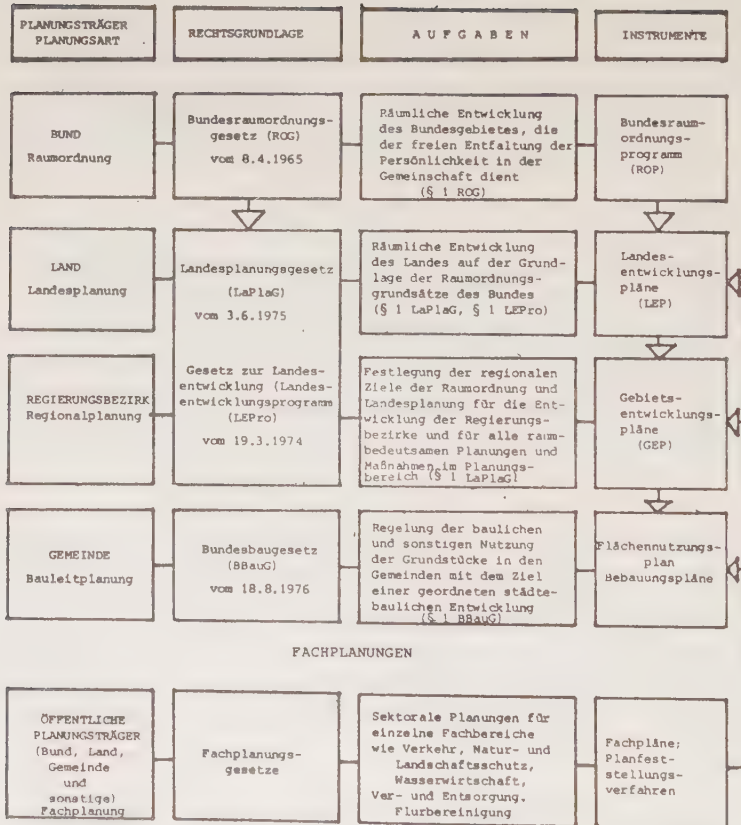
Die in diesen Vorschriften enthaltenen Zielvorstellungen und Vorgaben sind von den Kommunen im Rahmen ihrer Bauleitplanung zu beachten und bilden somit auch die materielle Grundlage zum Ausweis von Sondergebieten nach § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 beziehungsweise der Überprüfung der rechtlichen Zulässigkeit solcher Betriebe in anderen Baugebietstypen der Baunutzungsverordnung.

"Die allgemeinen Grundsätze der Raumordnung sind im Raumordnungsgesetz (ROG) vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306) (BGBl. III 2300-1) niedergelegt ... Sie betreffen die Entwicklung bzw. Sicherung einer räumlichen Struktur mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen,

3 Vgl. Fickert, H. C., Fieseler, H., Baunutzungsverordnung ..., § 11 Tn 22.

4 Vgl. ebenda.

Abbildung 3:
Planungsebenen



Quelle:

Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen,
Städtebauliche Planung. Mitwirkung des Bürgers,
Düsseldorf 1978, S. 7. Abbildung entnommen Brack-
mann, N., Kommunale Entscheidungsprozesse in der
Bauleitplanung, Dissertation Universität Köln 1979,
ohne Seitenangabe.

sozialen und kulturellen Verhältnissen. Zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Gemeinden strukturschwacher Gebiete sollen u. a. die Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen allgemein verbessert und in einer für ihre Bewohner zumutbaren Entfernung Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung gefördert werden"⁵.

"Soweit die geltenden Grundsätze der Raumordnung für den Einzelhandel von Bedeutung sind, lehnen sie sich an das Konzept zentraler Orte an"⁶. Das räumliche Grundmuster der Regional- und Landesplanung, das hierarchisch gestufte System zentraler Orte, stützt sich unter anderem auf die Annahme, daß dem Einzelhandel eine besondere Rolle bei der Zentrenbildung zukommt. Neben anderen gewerblichen und infrastrukturellen Ausstattungen bestimmen auch der Ausstattungsgrad und die Struktur des Einzelhandels einer Kommune über deren zentralörtliche Einstufung⁷. Dem Handel wird also im Bereich der Raumplanung eine besondere zentrenbildende Bedeutung zugemessen, die nicht zuletzt aus seiner Aufgabe folgt, die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen, periodischen wie auch aperiodischen Bedarfs⁸ sicherzustellen.

5 Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Einzelhandelsbericht ..., S. 34 f.

6 Ebenda, S. 35.

7 Vgl. Bernhardt, W., Huwe, A., Schmittel, W., Sträter, D., Vergleichende Analyse von vier Verbrauchermärkten, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, ARL Arbeitsmaterial Nr. 19, Hannover 1979, S. 33.

8 Zum periodischen Bedarf zählen solche Ge- und Verbrauchsgüter, die regelmäßig und in kurzen Zeitabständen (täglich, mehrmals wöchentlich oder wöchentlich) nachgefragt werden (z. B. Lebensmittel und andere Artikel des gesamten Food-Sortiments aber auch Teile des Non-Food-Sortiments wie Körperpflegemittel und dergleichen). Zum aperiodischen Bedarf zählen Ver- und Gebrauchsgüter, die in unregelmäßigen längeren Zeitabschnitten nachgefragt werden (z. B. für den längerfristigen Gebrauch bestimmte Güter wie Möbel, Bekleidung und dergleichen).

Zur Konkretisierung der Vorstellung eines hierarchisch gegliederten zentralörtlichen Systems faßte die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) am 8. Februar 1968 eine Entschlie-
ßung über "Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche"; da-
bei wurden unter anderem folgende Leitsätze formuliert:

"Die Siedlungsstruktur des Raumes ist gekennzeichnet durch Be-
reiche, in denen Gemeinden unterschiedlicher Größe und Bedeu-
tung in wechselseitiger Abhängigkeit stehen (Verflechtungsbe-
reiche) und in denen sich Gemeinden mit zentralörtlicher Be-
deutung (zentrale Orte) herausgebildet haben. Die zentralen
Orte übernehmen als Versorgungskerne über ihren eigenen Be-
darf hinaus Aufgaben für die Bevölkerung des Verflechtungsbe-
reiches"⁹.

In den Leitsätzen der Entschlie-ßung wurden den zentralen
Orten folgende Einzelhandelsfunktionen zugewiesen:

"- Unter- und Kleinzentren:

Grundversorgung im Nahbereich (Deckung des allgemeinen Be-
darfs der Bevölkerung); Vorhandensein von Einzelhandelsbe-
trieben

- Mittelzentren:

Grundversorgung im Nahbereich sowie Deckung des gehobenen
Bedarfs im Mittelbereich; vielseitige Einkaufsmöglichkeiten

- Oberzentren:

Grundversorgung im Nahbereich, Deckung des gehobenen Bedarfs
im Mittelbereich sowie Deckung des spezialisierten höheren
Bedarfs im Oberbereich; Großkaufhäuser sowie spezialisierte
Einkaufsmöglichkeiten"¹⁰.

9 Deutscher Bundestag, Bundestags-Drucksache V/3958 vom
12. März 1969, Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregie-
rung, S. 149.

10 Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr,
Einzelhandelsbericht ..., S. 35.

Das von der Ministerkonferenz für Raumordnung beschlossene Konzept eines Systems zentraler Orte wurde von den einzelnen Bundesländern als Träger der Landesplanung nicht schematisch angewandt, sondern teilweise erheblich modifiziert. Dies führte faktisch unter anderem zu einer teilweisen Erweiterung des vierstufigen hierarchischen Systems¹¹.

Die hier dargestellten, mehr allgemein beschreibenden Grundsätze der Raumordnung finden ihre Konkretisierung in den Landesentwicklungsprogrammen und Landesentwicklungsplänen sowie in den Regionalplänen, die speziellere Aussagen zu den genannten Bereichen des Handels und insbesondere zur Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe enthalten. Beispielsweise wird im Landesentwicklungsprogramm Bayern, Teil B; Fachliche Ziele, unter Ziffer 3 ausgeführt:

"3.5 Handel

Die Sicherstellung der Warenversorgung der Wirtschaft und Bevölkerung in allen Teilen des Staatsgebiets ist anzustreben.

3.5.1 Im Interesse der Warenversorgung, des Arbeitsmarkts und des Wettbewerbs sollen eine Vielfalt von Handelsbetrieben verschiedener Größe und Form sowie die erforderliche Dichte von Handelseinrichtungen erhalten und, soweit erforderlich, weiter vergrößert werden.

Maßnahmen sind insbesondere zur Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des mittelständischen Handels zu ergreifen.

.....

3.5.3 Der Ausbau der Handelseinrichtungen soll zur Stärkung der zentralen Orte beitragen. Dabei sind die durch

¹¹ Vgl. Kistenmacher, H., Elemente und Konzeptionen für großräumige Siedlungsstrukturen, in: Grundriß der Raumplanung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1982, S. 250 sowie die dort angeführte Synopse über Festlegungen der Länder für zentrale Orte, S. 251-254.

Eigenart und Größe der Handelseinrichtungen gestellten Forderungen an die Ausdehnung des Verflechtungsbereichs zu berücksichtigen.

Eine ausreichende Warenversorgung zur Deckung des örtlichen Bedarfs durch den Handel ist auch in den Orten anzustreben, die nicht als zentrale Orte eingestuft sind"¹².

Eine speziell auf die Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe zugeschnitten Aussage findet sich unter Ziffer 3.5.8:

"3.5.8 Für Einzelhandelsgroßprojekte sollen in geeigneten zentralen Orten und Siedlungsschwerpunkten in großen Verdichtungsräumen Standorte nur vorgesehen werden, wenn solche Einrichtungen nach Lage, Umfang und Zweckbestimmung den Zielen der Raumordnung und Landesplanung entsprechen, insbesondere

- die Funktionsfähigkeit von bereits integrierten Geschäftszentren der berührten zentralen Orte nicht gefährden,
- die Warenversorgung im Einzugsgebiet im Hinblick auf die Erfordernisse eines wirksamen Wettbewerbs und einer verbrauchsnahe Bedarfsdeckung nicht wesentlich beeinträchtigen,
- in einem angemessenen Verhältnis zur Größe des Standorts und seines Verflechtungsbereichs stehen und
- verkehrsmäßig und in der Regel auch städtebaulich integriert sind"¹³.

Daß die Einbindung großflächiger Handelsbetriebe in die Zentrenhierarchie für die landesplanerischen Zielvorstellungen

¹² Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP), Teil B: Fachliche Ziele, Kapitel IV: Gewerbliche Wirtschaft, Ziff. 3: Sektorale Wirtschaftsstruktur, zitiert nach: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Einzelhandelsbericht ..., Anlage 27, S. 95.

¹³ Ebenda, S. 96.

und Vorgaben von erheblicher Wichtigkeit ist, zeigt ein entsprechender Passus im Entwurf der Fortschreibung des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg. Dort heißt es unter Ziffer 2.2.34:

"2.2.34 Einkaufszentren und andere großflächige Handelsbetriebe für Endverbraucher sollen nur an Standorten ausgewiesen und in ihrer Größe so bemessen werden, daß sie sich in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen; ihre Lage, Größe und die voraussehbaren Folgewirkungen sollen mit dem städtebaulichen Gefüge vereinbar sein"¹⁴.

Schwierigkeiten und Unsicherheiten mit den zum Teil sehr kanppen und erläuterungsbedürftigen Zielsetzungen der Landesplanung führten zu der Aufstellung von Interpretationshilfen in Form von Erlassen der Länder. Damit sollte den Planungsträgern die Möglichkeit eröffnet werden, Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe bei auslegungsbedürftigen gesetzlichen Grundlagen problemgerecht zu beurteilen und besonders eine sachgerechte Anwendung der Bestimmungen der Baunutzungsverordnung zu erreichen¹⁵.

Auch in diesen Ländererlassen wird immer wieder auf die Bedeutung eines funktionsfähigen Netzes zentraler Orte für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung hingewiesen.

14 Entwurf der Fortschreibung des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg, Stand: Januar 1979, zitiert nach: Planungsgemeinschaft Rheinpfalz (Hrsg.), Materialien ..., Anlage 3, Abschnitt B 2.

15 Dies spiegelt sich in den entsprechenden Überschriften der einzelnen Erlasse wider, beispielsweise:

- Hinweise zur Anwendung der Baunutzungsverordnung (Baden-Württemberg)
- Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten in der Landesplanung und der Bauleitplanung (Bayern)
- Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben. Ansiedlung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben i. S. von § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 (Nordrhein-Westfalen).

"Eine bedarfsgerechte Warenversorgung der Bevölkerung in zumutbarer Entfernung wird am ehesten durch eine differenzierte Einzelhandelsstruktur erreicht. Aus raumordnerischer Sicht sind hierzu ein flächendeckendes System funktionsfähiger zentraler Orte und Siedlungsschwerpunkte in großen Verdichtungsräumen und ein dichtes Netz von Einzelhandelsgeschäften zur Deckung des Grundbedarfs erforderlich. Eine wesentliche Beeinträchtigung der verbrauchernahen Warenversorgung durch Einzelhandelsgroßprojekte kann dann vorliegen, wenn die absatzwirtschaftlichen Auswirkungen solcher Vorhaben die Grundversorgung anderer Nahbereiche oder die Versorgungsfunktion anderer zentraler Orte gefährden"¹⁶.

Eine solche Gefährdung der Versorgung der Bevölkerung soll nach den in fast allen Erlassen zu findenden Vorstellungen dadurch ausgeschlossen werden, daß die Verkaufsfläche¹⁷ des großflächigen Handelsbetriebes so bemessen werden soll, daß

-
- 16 Bayerische Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen, für Wirtschaft und Verkehr und des Inneren, Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten in der Landesplanung und der Bauleitplanung. Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen Nr. 5027 - IV/2d, IV/5a - 31954, für Wirtschaft und Verkehr Nr. 4702c - VIII/3a - 46828 und des Innern Nr. II B 5 - 9121/1-374 vom 30. September 1980, in: Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, 10. Jg., Nr. 11/12 vom 27. November 1980, Ziffer 3.1.1, S. 120.
- 17 Während in der Baunutzungsverordnung die Geschoßfläche als Bezugsgröße dient, wird in der Praxis überwiegend die Verkaufsfläche (und in einzelnen Fällen die Geschäftsfläche) zur Beurteilung der Größe eines Handelsbetriebes herangezogen. Die Geschoßfläche ist nach § 20 Abs. 2 BauNVO nach den Außenmaßen der Gebäude in allen Vollgeschossen zu ermitteln. Unter der Verkaufsfläche eines Handelsbetriebes wird die Fläche verstanden, die dem Verkauf dient einschließlich Gänge, Treppen, Standflächen für Einrichtungsgegenstände, Schaufenster und Freiflächen, soweit sie den Kunden zugänglich sind. Unter der Geschäftsfläche eines Handelsbetriebes wird die gesamte betrieblich genutzte Fläche verstanden: Verkaufs-, Ausstellungs-, Lager-, Versand-, Büro- und Sozialräume; vgl. Ausschuß für Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft, Katalog E..., S. 32.

der Einzugsbereich des Betriebes nicht wesentlich über den Verflechtungsbereich des zentralen Ortes hinausgeht¹⁸.

Weitergehende, in diese Richtung zielende Regelungen nehmen eine Zuordnung großflächiger Handelsbetriebe zu bestimmten Typen zentraler Orte vor. So sieht der Erlaß von Rheinland-Pfalz vor, daß großflächige Handelsbetriebe nur dann im Einklang mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung stehen, wenn ihr Einzugsgebiet nicht wesentlich über den Verflechtungsbereich des zentralen Ortes hinausgeht und "... sie sich in Unter- und Kleinzentren ganz überwiegend auf das Angebot von Waren des Grundbedarfs (täglichen Bedarfs) beschränken. Einzelhandelsgroßprojekte mit mehr als 2 500 qm Geschoßfläche kommen in der Regel nur für Mittelzentren und Oberzentren in Betracht, wo Waren des gehobenen bzw. höheren (spezialisierten) Bedarfs angeboten werden sollen"¹⁹.

Davon abweichende Vorstellungen über die Größenordnung, ab der ein großflächiger Handelsbetrieb dem Grad der zentralörtlichen Bedeutung entspricht, finden sich in den Zielen der Raumordnung und Landesplanung, die im Raumordnungsplan für

18 Vgl. Innenministerium und Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Baden-Württemberg, Gemeinsamer Erlaß des Innenministeriums und des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr über Verbrauchermärkte, Einkaufszentren und andere Einzelhandelsgroßprojekte vom 8. September 1976, Nr. VII 4546/114 (IM) und Nr. 6305-259/160 (WM), in: Gemeinsames Amtsblatt, hrsg. vom Innenministerium, 24. Jg., Nr. 32, 1976, Ziffer 2.2.1, S. 1136 f.

19 Staatskanzlei, Ministerium der Finanzen und Ministerium für Wirtschaft und Verkehr des Landes Rheinland-Pfalz, Errichtung von Einzelhandelsgroßprojekten gemäß § 11 Abs. 3 Bau-nutzungsverordnung i. d. F. d. Bekanntmachung vom 15. 9. 1977 (BGBl. I S. 1763), GemRdSchr. d. Staatskanzlei (Oberste Landesplanungsbehörde) - IV - 4523 -, d. MdF. - 4096/456 - und d. MfWiuVk. - II/4 - 2718/78 - vom 5. 12. 1978, in: Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz, 30. Jg., Nr. 23 vom 22. Dezember 1978, Ziffer III. 1., S. 590.

das Land Schleswig-Holstein niedergelegt sind. "Danach kommen für Einkaufseinrichtungen mit über 3 000 m² Verkaufsfläche nur Oberzentren und Mittelzentren in Betracht. Für Einrichtungen in einer Größenordnung von 1 000 bis 3 000 m² Verkaufsfläche können auch Unterzentren in Frage kommen. Sonstige Standorte sind in der Regel für Einkaufseinrichtungen von über 1 000 m² Verkaufsfläche nicht geeignet"²⁰.

In anderen Bundesländern wird in der Bindung bestimmter Größenordnungen großflächiger Handelsbetriebe an vorgegebene Hierarchiestufen zentraler Orte nicht ganz so weit gegangen, jedoch wird zum Beispiel im Erlaß des Landes Baden-Württemberg festgelegt, daß die in den Regionalplänen auszuweisenden Kleinzentren für großflächige Handelsbetriebe über 1 000 qm Verkaufsfläche als Standorte nicht in Betracht kommen²¹.

Gewissermaßen aus der entgegengesetzten Sicht sieht der Erlaß des Landes Hessen vor, daß in erster Linie die zentralen Orte der oberen und mittleren Stufe für die Darstellung und Festsetzung von Sondergebieten für großflächige Handelsbetriebe in Bebauungsplänen in Frage kommen²². Besonders ausgeprägt kommt diese Regelung in den regionalen Raumordnungsplänen zum Ausdruck, wo es heißt: "Als Standorte für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe i. S. von § 11 Abs. 3 BauNVO kommen grundsätz-

20 Raumordnungsplan für das Land Schleswig-Holstein (LROPl) vom 11. Juli 1979, Ziffer 6.4 Abs. 3, zitiert nach: Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, Ansiedlung von Einkaufszentren, Verbrauchermärkten und entsprechenden Einkaufseinrichtungen, Runderlaß des Innenministers vom 10. Dezember 1981, in: Amtsblatt für Schleswig-Holstein, Nr. 1/2, 1982, Ziffer 2.1, S. 5.

21 Vgl. Innenministerium und Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Baden-Württemberg, Gemeinsamer Erlaß ..., Ziffer 2.2.1, S. 1136.

22 Vgl. Der Hessische Ministerpräsident, Ziele der Raumordnung und Landesplanung; hier: Einkaufszentren, SB-Warenhäuser, Verbrauchermärkte und ähnliche Einrichtungen, in: Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 43, 1974, Ziffer 5.2, S. 1923.

lich (Hervorhebung durch den Verfasser) nur Oberzentren und Mittelzentren (zentrale Ortsteile) in Frage"²³.

Wie auch in den anderen Erlassen, wird im Erlaß des Landes Hessen ausdrücklich die Planung von Einkaufszentren usw. möglichst im städtebaulichen Zusammenhang mit bestehenden Siedlungen gefordert. Obwohl der Begriff "städtebaulicher Zusammenhang" nicht näher erläutert ist, kann nach den dortigen Aussagen "... davon ausgegangen werden, daß damit erreicht werden soll, derartige Einrichtungen, insbesondere Einkaufszentren, in enger baulicher und funktionaler Verbindung mit Ortsteilen zu errichten, die im Zusammenhang bebaut sind (§ 34 BBauG) oder deren zusammenhängende Bebauung geplant ist (integrierte Einkaufszentren).

Enge funktionale Verbindung ist insbesondere vorhanden, wenn diese Einrichtungen von der Bevölkerung der zu versorgenden Ortsteile zu Fuß oder ohne Benutzung von Individualverkehrsmitteln erreicht werden können"²⁴.

Neben diese, eng im Zusammenhang mit dem hierarchisch gegliederten zentralörtlichen Gefüge stehenden Zielsetzungen und Vorgaben treten noch weitere zu beachtende landesplanerische Belange, die mehr den "Umweltbereich" abdecken. So werden zum Beispiel in Baden-Württemberg vor allem folgende im Landesentwicklungsplan (LEP) enthaltenen Raumordnungsgrundsätze als bedeutend und bei der Aufstellung von Bauleitplänen beachtenswert hervorgehoben:

"- Plansätze 2.1.13 und 2.2.11 LEP, wonach u. a. die Eigenart der Landschaft nicht beeinträchtigt werden darf;

23 Der Hessische Minister für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, Regionaler Raumordnungsplan für die Planungsregion RHEIN-MAIN-TAUNUS, in: Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 14, 1979, S. 673.

24 Der Hessische Ministerpräsident, Ziele ..., Ziffer 5.1, S. 1923.

- Plansatz 2.1.22, wonach eine Zersiedelung der Landschaft und ein ungeordnetes Zusammenwachsen der Siedlungsgebiete vermieden werden soll; diesem Plansatz wird in der Regel nicht entsprochen, wenn Einzelhandelsgroßprojekte nicht innerhalb eines Ortes oder nicht in unmittelbarer Anlehnung an einen Ort errichtet werden;
- Plansatz 2.2.13, wonach unter Beachtung der zu erwartenden Entwicklung und der örtlichen Siedlungsstruktur grundsätzlich Siedlungsformen gewählt werden sollen, die möglichst wenig Grund und Boden beanspruchen;
- Plansatz 2.2.14, wonach Siedlungsgebiete auf Haltestellen vorhandener oder geplanter Schienenverkehrsmittel und auf leistungsfähige Zubringerstraßen ausgerichtet und verkehrsgerecht verdichtet werden sollen;
- Plansatz 2.2.15, wonach Standorte für Anlagen, von denen besondere Verkehrsbelastungen oder gefährliche oder lästige Emissionen ausgehen, so gewählt werden sollen, daß sie Wohnstätten, Erholungsräume sowie oberirdische Gewässer und das Grundwasser möglichst wenig beeinträchtigen;
- Plansatz 2.2.17, wonach anzustreben ist, daß zwischen den Siedlungsgebieten, auch im Zuge der Entwicklungsachsen, möglichst weite zusammenhängende Freiräume erhalten bleiben"²⁵.

Zusammenfassend können als wesentliche Zielvorstellungen und Regelungsinhalte, die im Rahmen des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 maßgeblich sind, genannt werden:

²⁵ Innenministerium und Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Baden-Württemberg, Gemeinsamer Erlaß ..., Ziffer 2.2.1, S. 1137.

1. Eine ausreichende (bedarfsgerechte, optimale, ...) Versorgung der Bevölkerung soll sichergestellt werden durch die Einbindung des Handels in das der Raumordnung und Landesplanung allgemein zugrunde liegende System hierarchisch gestufter zentraler Orte.
 2. Das geplante zentralörtliche Gefüge darf durch die Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe nicht gestört werden.
 - a) Dazu soll der Einzugsbereich des großflächigen Handelsbetriebes auf den Verflechtungsbereich des zentralen Ortes, in dem der Betrieb sich ansiedelt, begrenzt werden.
 - b) Daher wird eine Zuordnung der Betriebsgrößen an bestimmte zentralörtliche Hierarchiestufen vorgenommen.
 3. Die Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe soll im städtebaulichen Zusammenhang erfolgen.
 4. Bestimmte Zielvorgaben aus dem Umweltbereich sind zu beachten.
2. Einzelhandelsbezogene Ziele städtebaulicher Entwicklung und Ordnung

Den Ausgangspunkt städtebaulicher Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen bildet, ebenso wie in Raumordnung und Landesplanung, das System zentraler Orte²⁶. In Anlehnung an dieses Konzept wird in größeren Städten ein hierarchisch gestuftes Netz zentraler Versorgungsbereiche (polyzentrische Stadtstruk-

26 Vgl. zum Beispiel Stadt Leverkusen, Beiträge zur Stadtentwicklungsplanung und Stadtforschung, Heft 16, Stadtentwicklungsprogramm, Konzept der räumlichen Ordnung, Leverkusen, August 1980, S. 10 und Hansestadt Hamburg, Ordnungsplan Zentrale Standorte - Flächen des Einzelhandels - Teil 2, Stand: April 1981, Anlage 2, Leitlinien für den Einzelhandel im Rahmen der Hamburger Stadtentwicklungspolitik.

tur), meist aufbauend auf einem Dreistufenkonzept, angestrebt. Es handelt sich dabei um die Festlegung von sogenannten Haupt-, Stadtteil- und Nahbereichszentren²⁷, denen von der Funktion her die aus der Raumordnung und Landesplanung bekannten Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren vergleichbar sind. In kleineren Städten und Gemeinden wird dagegen, bedingt durch die geringere Ausdehnung des Gemeindegebietes, zumeist nur die Erhaltung beziehungsweise Entwicklung eines Zentrums in der Stadtmitte (monozentrische Stadtstruktur) als Ziel verfolgt.

Aufbauend auf der Planungsgrundlage einer zentralörtlichen Gliederung des Gemeindegebietes werden, neben anderen, primär drei wesentliche Ziele²⁸ verfolgt, die aufgrund der gemeinsamen Ordnungsvorstellung nicht voneinander unabhängig sind:

1. Sicherstellung einer bestmöglichen Versorgung der Bevölkerung,
2. Erhaltung beziehungsweise Förderung der Attraktivität der Innenstadt,
3. Sicherung beziehungsweise Aufwertung der zentralörtlichen Bedeutung der Kommune im System zentraler Orte.

Zu 1. Die angestrebte räumliche Gliederung des Stadtgebietes, die letztlich in der Bauleitplanung²⁹ ihren Niederschlag fin-

27 Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V. (BAG) (Hrsg.), Standortfragen des Handels, 2. Auflage, Stand: Januar 1981, S. 18. Sowohl die Bezeichnungen der Zentrenkategorien als auch der Differenzierungsgrad des hierarchischen Zentrengefüges können bei den Kommunen, die Zentrenpläne aufstellen, voneinander abweichen.

28 Diese Ziele finden sich unter anderem in Stadtentwicklungskonzepten von Großstädten und werden zudem fast immer im Zusammenhang mit der Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe (auch von kleineren Kommunen) angeführt.

29 Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des Bundesbaugesetzes vorzubereiten und zu leiten; vgl. § 1 Abs. 1 BBauG.

det, soll sich bezüglich der Standorteigenschaften und der Ausstattungsanforderungen der einzelnen Zentren an der Versorgungsfunktion für die Bevölkerung orientieren. Es wird dabei davon ausgegangen, daß eine bestmögliche Versorgung der Bevölkerung dann gewährleistet ist, wenn öffentliche und private Versorgungseinrichtungen³⁰ nach Standard und Häufigkeit der Inanspruchnahme hierarchisch gegliedert und räumlich entsprechend angeordnet sind³¹.

Konkret bedeutet dies, daß analog dem System zentraler Orte in Raumordnung und Landesplanung dem Citybereich - Hauptzentrum - die Funktion zur Deckung des gehobenen und hochspezialisierten - aperiodischen - Bedarfs zur Versorgung der Gesamtstadt und des Umlandes zugewiesen wird. Auf der mittleren Hierarchiestufe nehmen die Stadtteilzentren ihre Versorgungsfunktionen wahr (Radius zwischen zwei und vier Kilometer, 40.000 bis 60.000 Einwohner), während die Nahbereichszentren der Deckung des kurzfristigen - periodischen - Bedarfs dienen sollen³². Dabei wird vielfach für die Waren des periodischen Bedarfs eine "fußläufige Erreichbarkeit" durch den Verbraucher gefordert³³.

Zu 2. Die Erhaltung beziehungsweise Förderung der Attraktivität der Innenstadt (City) bildet ein zentrales Anliegen der Städteplanung. Die in den 30er Jahren dieses Jahrhunderts erarbeiteten Planungsgrundlagen sahen vor, den Lebensbereichen Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Erholen usw.³⁴ möglichst getrennt

30 Für private Versorgungseinrichtungen soll hier der Einzelhandel stehen.

31 Vgl. Stadt Leverkusen, Beiträge ..., S. 9.

32 Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V. (BAG) (Hrsg.), Standortfragen..., S.18.

33 Vgl. S. 45.

34 Es handelt sich hierbei um die Lebensbereiche der sogenannten Daseinsgrundfunktionen; vgl. Eberle, D., Grundlagen siedlungsstruktureller Konzeptionen, in: Grundriß der Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1982, S. 241.

voneinander in eigens ausgewiesenen Gebieten Entfaltungsmöglichkeiten zu schaffen und damit die städtischen Funktionen weitgehend zu entflechten³⁵. In Verbindung mit dem etwa gegen Ende der 50er Jahre einsetzenden Prozeß der Suburbanisierung, das heißt der Abwanderung von Bevölkerung und wirtschaftlichen Aktivitäten aus den Städten in das Umland³⁶, werden heute hierin die vorwiegenden Gründe für den Verlust an Urbanität³⁷ der Städte gesehen.

Daher wird gegenwärtig die in den 30er Jahren befürwortete Isolation einzelner Nutzungsfelder als der heutigen Zielsetzung entgegenstehend angesehen und eine sogenannte "Multifunktionalität" der City angestrebt. "Es sollen heterogene Nutzungen, heterogene Personen und heterogene Aktivitäten zu vielen Tageszeiten auf engem Raum konzentriert sein"³⁸, um die Belebtheit des Zentrums, die gewissermaßen mit Urbanität gleichgesetzt wird³⁹, zu fördern.

35 Vgl. Depenbrock-Naumann, E.-M., Einzelhandel und Stadtentwicklung. Eine Marketing-Konzeption für den City-Einzelhandel zur Förderung der Urbanität, Dissertation Universität München 1981, S. 17.

36 Vgl. zum Phänomen der Suburbanisierung Hautau, H., "Der Handel im Spannungsfeld zwischen City und Umland aus regionalwissenschaftlicher Sicht", Referat anlässlich der V. Studientagung der Deutschen Sektion von Urbanicom-International vom 12. - 14. Mai 1982 in Bremen und Oldenburg, vervielfältigtes Manuskript, S. 1 - 8. Nach Hautau verloren die Kernstädte der Stadtregionen durch Binnenwanderungen (also ohne Berücksichtigung des Zuzugs von Ausländern) allein im Zeitraum 1962 - 1970 1,065 Mio Menschen, während die Außenzonen im gleichen Zeitraum einen Wanderungsüberschuß von 1,13 Mio Personen erzielen konnten.

37 Der Begriff "Urbanität" wird nicht einheitlich gebraucht; vgl. Depenbrock-Naumann, E.-M., Einzelhandel ..., S. 17 - 19; dabei wird der Inhalt dieses Begriffs in der Regel auf relativ abstrakter Ebene bestimmt; vgl. Mehrens, K., Standortwahl und Flächenbedarf von Betrieben des tertiären Sektors in der Stadtmitte, Dissertation Universität Kiel 1976, S. 49.

38 Friedrichs, J., Stadtanalyse, 2. Auflage, Opladen 1980, S. 332.

39 Vgl. ebenda, S. 330.

Dabei wird dem Zusammenhang von Einzelhandel und Multifunktionalität große Bedeutung beigemessen⁴⁰. So wird allgemein anerkannt, daß dem Einzelhandel aufgrund seiner Abhängigkeit von Kundenkontakten im Rahmen der städtischen Funktionen eine wichtige zentrengestaltende Aufgabe zukommt. "Daher wird beispielsweise der Einzelhandelsumsatz in Waren des höherwertigen Bedarfs 'als wirtschaftliches Barometer für den Gesundheitszustand von Innenstädten verwendet'"⁴¹. Dies erklärt sehr gut die Bemühungen zahlreicher Städte, durch Altstadtanierungen und die Schaffung von Fußgängerzonen und verkehrsberuhigten Zonen, die City als Einkaufsstätte für den Verbraucher und den Einzelhandel attraktiver zu gestalten.

Zu 3. Die Zielsetzung der Sicherung beziehungsweise der Aufwertung der zentralörtlichen Bedeutung einer Kommune im System zentraler Orte steht in engem Zusammenhang mit der angestrebten Erhaltung beziehungsweise Förderung der Attraktivität der Innenstadt, denn nach den städte- und landesplanerischen Vorstellungen wird die Einkaufsfunktion größerer zentraler Orte - vor allem von Mittelzentren und von Oberzentren - regelmäßig vom Stadtkern (City) wahrgenommen⁴².

Nun läßt sich jedoch nachweisen, daß zahlreiche Oberzentren in der Bundesrepublik Deutschland Gebietsverluste in ihren Einzugsbereichen hinnehmen mußten, die im wesentlichen auf eine Erstarkung (Bedeutungszuwachs) minderzentraler Orte (Unterkentren und Mittelzentren) in den oberzentralen Einzugsge-

40 Vgl. Depenbrock-Naumann, E.-M., Einzelhandel ..., S. 22.

41 Bentele, H., Müller-Trudrung, J., Einzelhandelsbetriebe im Städtebau, Artikel in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. I, 2. Auflage, Hannover 1970, Sp. 547 - 548.

42 Vgl. Staatskanzlei, Ministerium der Finanzen und Ministerium für Wirtschaft und Verkehr des Landes Rheinland-Pfalz, Errichtung ..., Ziffer III. 2., S. 590.

bieten zurückgehen⁴³. Während nämlich in Mittel- und zum Teil auch in Unterzentren eine verstärkte Ansiedlung von Fachgeschäften gehobenen Genres beobachtet werden kann, beklagen manche Oberzentren ein "Trading-Down"⁴⁴ des Einzelhandelsangebots in den Hauptgeschäftsstraßen⁴⁵.

Deutlich abzulesen ist diese Entwicklung zugunsten der Klein- und Mittelstädte beispielsweise in der von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V. (BAG) durchgeführten Untersuchung "Kundenverkehr '80"⁴⁶. Wie Abbildung 4 zeigt (vgl. Abbildung 4, S. 53), läßt sich ein Rückgang von ca. 270.000 Besuchern in den Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern feststellen, im Einzelfall bis zu 22 %. Dagegen ist eine Zunahme der Besucherzahl um ca. 110.000 in Städten mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern und um ca. 170.000 in Städten mit unter 50.000 Einwohnern zu verzeichnen, im Ein-

43 Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), Zentrenhierarchie und Standortwahl des Einzelhandels, unveröffentlichtes Manuskript, Bonn, im November 1982, S. 4 f. sowie Institut für Gebietsplanung und Stadtentwicklung GmbH (INGESTA), Versorgungsfunktion großflächiger Einzelhandelsbetriebe in der Stadt Mönchengladbach und ihr Beitrag zu den oberzentralen Einkaufsverflechtungen, Köln, im Mai 1982, S. 139 f.

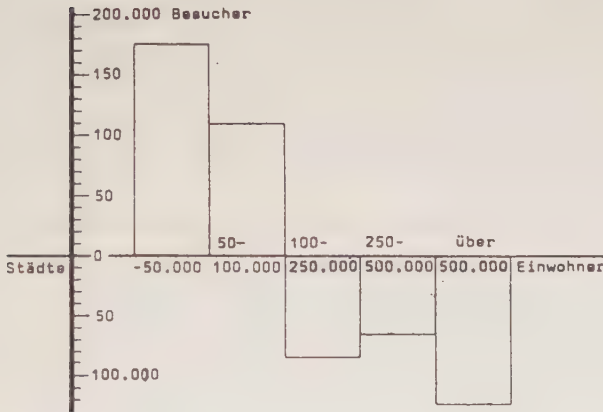
44 Beim Trading-Down handelt es sich um Maßnahmen, durch die sich ein Handelsbetrieb zum Beispiel einem konjunkturellen Nachfragerückgang anpassen kann: Senkung des Qualitäts- und Preisniveaus, Reduzierung der Auswahl und sonstiger Dienste, einfachere Geschäftsausstattung, Verminderung der Zahl der Mitarbeiter als Voraussetzung für eine mögliche Herabsetzung der Handelsspanne; vgl. Ausschuß für Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft, Katalog E..., S. 32.

45 Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), Zentrenhierarchie ..., S. 4.

46 Vgl. zum Aufbau und zu den wichtigsten Ergebnissen der Untersuchung "Kundenverkehr '80" Wachholz, F., Der City-Handel hat seine Zerreißprobe noch vor sich, in: BAG-Nachrichten, 12/1981, S. 6 f.

Abbildung 4:

Veränderung der Besucherzahlen in den Städten nach Stadtgrößenklassen 1980 gegenüber 1976 an drei Befragungstagen



Quelle:

Untersuchung "Kundenverkehr '80" der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e. V. (BAG). Abbildung entnommen Kläsener, R., Innerstädtische Zentren in Gefahr - was ist städtebaulich zu tun?, in: BAG-Nachrichten, 12/1981, S. 8 f.

zelfall bis zu 25 %⁴⁷. In den von diesen Umlenkungseffekten betroffenen Oberzentren sind entsprechende Entzugseffekte aufgetreten, die sich besonders in jenen Oberzentren bemerkbar machen, in deren Einzugsbereich sich bereits stärkere Mittelzentren befinden, die nunmehr durch den Ausbau ihrer Versorgungsfunktion an Versorgungseigenständigkeit gewinnen⁴⁸.

47 Vgl. Kläsener, R., Innerstädtische Zentren in Gefahr - was ist städtebaulich zu tun?, in: BAG-Nachrichten, 12/1981, S. 8.

48 Vgl. Institut für Gebietsplanung und Stadtentwicklung GmbH (INGESTA), Versorgungsfunktion ..., S. 193 f.

So wird zum Beispiel in einer Studie der Stadt Münster festgestellt, daß das Symptom des Bedeutungsverlustes der Oberzentren auch für diese Stadt nachgewiesen werden kann⁴⁹, wobei wesentliches Merkmal der Entwicklung des münsterschen Einzelhandels der Kaufkraftverlust an das Umland vor allem aufgrund der Stärkung des Einzelhandels der dortigen Mittel- und Nebenzentren ist⁵⁰. Quantitativ äußert sich der Bedeutungsverlust in einem geschätzten entgangenen Einzelhandelsumsatz von ca. 70 Mio. DM pro Jahr, der jedoch unter Berücksichtigung des Bevölkerungszuwachses in Münster wahrscheinlich mit einem noch höheren Betrag anzusetzen ist⁵¹.

Da die Zentren nicht bereit sind, solche Einbußen an Zentralität untätig hinzunehmen, zumal dies auch im Widerspruch zu den Intentionen der Landesplanung steht, finden sich entsprechende Zielsetzungen zur Zentrenstärkung in den kommunalen Planungen, die sich dann letztlich auch in der Bauleitplanung niederschlagen.

II. Mutmaßliche Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe

Großflächige Handelsbetriebe wie Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser bevorzugen ihrer betriebswirtschaftlichen Konzeption gemäß vorwiegend Standorte außerhalb der Kerne von (zentralen) Orten, oftmals an Knotenpunkten des regionalen Verkehrsnetzes, da sie hier genügend Fläche für ebenerdigen Verkauf und ausreichende Parkplätze vorfinden und von einer großen Zahl von

49 Vgl. Stadt Münster, Verbrauchermärkte und Fachmärkte in Münster, Beiträge zur Stadtforschung, Stadtentwicklung, Stadtplanung 1/1982, hrsg. vom Oberstadtdirektor der Stadt Münster, S. 10.

50 Vgl. ebenda, S. 17.

51 Vgl. ebenda, S. 10.

Kunden mit dem Pkw in relativ kurzer Zeit erreicht werden können⁵².

Bedingt durch diese Ansiedlungspolitik großflächiger Handelsbetriebe vorwiegend außerhalb der Citys und den Kernen der Stadtteilzentren, werden von den Kommunen und den Landesplanungsbehörden immer wieder nachhaltige Beeinträchtigungen der angestrebten Zentrenstruktur, und zwar sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Landesebene, angenommen. Im Hintergrund dieser eher pauschalen Wertungen stehen wiederum Überlegungen, wie großflächige Handelsbetriebe auf die mit der Zentrenstruktur angestrebten Zielsetzungen wirken werden.

Solche Erwägungen sollen, da sie die Haltung der Planungs- und Genehmigungsbehörden und damit die Anwendung der Baunutzungsverordnung in der Praxis wesentlich beeinflussen, im folgenden in ihren Grundzügen kurz dargestellt werden. Exemplarisch soll in diesem Zusammenhang eine Untersuchung des Instituts für Gebietsplanung und Stadtentwicklung (INGESTA), Köln, herangezogen werden⁵³, die in der Literatur große Beachtung gefunden hat und auch bei Planungs- und Genehmigungsbehörden nicht unbekannt ist.

Untersuchungsobjekt dieser Studie ist ein Verbrauchermarkt mit rd. 27.000 qm Verkaufsfläche⁵⁴ (Eröffnung im November 1975),

52 Vgl. Der Minister für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen des Saarlandes (Hrsg.), Bericht zur Landesentwicklung 1979, veröffentlicht in der Schriftenreihe der saarländischen Landesplanungsbehörde Raumordnung im Saarland, Saarbrücken 1979, S. 116.

53 Vgl. Institut für Gebietsplanung und Stadtentwicklung GmbH (INGESTA), Auswirkungen großer Verbrauchermärkte, Einflüsse auf die Angebots- und Nachfragestruktur im Einzelhandel sowie Folgewirkungen für Raumordnung und Städtebau, dargestellt am Beispiel des Wirtschaftsraumes NÜRNBERG/FÜRTH/ERLANGEN, Köln, im August 1978.

54 Damit fällt der betrachtete Markt eigentlich unter die Betriebsform SB-Warenhaus (vgl. Anhang I). Eine strenge Unterscheidung zwischen Verbrauchermarkt und SB-Warenhaus wird jedoch häufig nicht vorgenommen, zumal die Grenze bei 3000 qm Verkaufsfläche willkürlich gezogen ist und Abgrenzungsprobleme auch beim Sortiment auftreten. Da die IGESTA-Studie den Ausdruck Verbrauchermarkt verwendet, soll er auch hier weiter benutzt werden.

unmittelbar an einer Autobahnausfahrt zwischen zwei Mittelzentren gelegen. Die Entfernung zum Geschäftszentrum (Stadtmitte) des einen Mittelzentrums (MZ 1) beträgt 1,5 km, die zum anderen Mittelzentrum (MZ 2) rd. 9 km. Das Oberzentrum (OZ) ist ca. 15 km entfernt. Es handelt sich um ein verhältnismäßig großes Projekt⁵⁵. Generelle Schlußfolgerungen über die Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe können aufgrund der Größe des untersuchten Betriebes jedoch nicht gezogen werden, zumal solche Auswirkungen stets von den jeweils unterschiedlichen Marktstrukturen abhängen.

Die Tabellen A 1 bis A 4⁵⁶ in Anhang V enthalten in Kurzform die in der Untersuchung festgestellten Auswirkungen. Sie werden in den folgenden Abschnitten jeweils mit in die Betrachtung einbezogen.

1. Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung

Die Standortpolitik großflächiger Handelsbetriebe wird im Hinblick auf eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung überwiegend negativ beurteilt⁵⁷. Da den Verbrauchermärkten und SB-Warenhäusern nicht zuletzt wegen ihrer Preisvorteile gegenüber dem traditionellen Einzelhandel eine starke Attraktionswirkung auf die Verbraucher zuerkannt wird, wird mit einer Verlagerung der Nachfrage von den bisherigen Einzelhandelsstandorten auf die großflächigen Handelsbetriebe gerechnet. Als

55 Am 1. 1. 1983 hatten nur 6 % aller Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser eine Verkaufsfläche von 10.000 und mehr qm. Vgl. Struktur der SB-Center und SB-Warenhäuser 1983, in: dynamik im handel, 2/1983, S. 3.

56 Diese Form der Darstellung der INGESTA-Ergebnisse wurde entnommen Planungsgemeinschaft Rheinpfalz (Hrsg.), Einzelhandelsgroßprojekte ..., S. 5 - 8.

57 Vgl. zum Beispiel Eick, Ch., Haller, F., Kommunalpolitik und Strukturwandel im Einzelhandel, Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung, Regionalwirtschaftliche Studien 1, Bremen 1978, S. 75.

Folge dieser Kaufkraftumlenkung werden Umsatzrückgänge in kleineren Einzelhandelsbetrieben, daraus folgende Geschäftsaufgabe dieser Läden und letztlich eine Gefährdung der wohnortnahen Versorgung durch eine zu starke Ausdünnung des bestehenden Einzelhandels angenommen⁵⁸. Die weiterführende Argumentation verdeutlicht den sozialpolitischen Gesichtspunkt, der bei den erwarteten Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe eine Rolle spielt:

Das Ausscheiden der kleinen Läden, die die angestammte Kundschaft mit Gütern des täglichen und periodischen Bedarfs versorgen, trifft fast ausschließlich die immobileren Schichten der Verbraucher (zum Beispiel Rentner und Hausfrauen mit Kindern), da die großflächigen Handelsbetriebe vorwiegend auto-kundenorientierte Standorte bevorzugen. Die Preisvorteile dieser Märkte kommen daher mehrheitlich den mobileren (meist auch einkommensstärkeren) Schichten zugute.

Die bisher dargestellten angenommenen Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe beziehen sich fast ausschließlich auf solche Betriebe, die hauptsächlich ein Food-Sortiment anbieten. Eine Ausnahmestellung im Rahmen der hier angesprochenen Problematik wird im allgemeinen den sogenannten Fachmärkten⁵⁹ eingeräumt. Sie bieten ein teilweise hochspezialisiertes Non-Food-Sortiment für bestimmte Verbrauchergruppen (zum Beispiel für Heimwerker) an, so daß von ihnen im Gegensatz zu Verbraucher-

-
- 58 Vgl. zum Beispiel Losch, S., Ergebnisse des Expertengesprächs über Verbrauchermärkte und Einkaufszentren, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/1976, S. 436.
- 59 Zum Konzept der Fachmärkte und Fachdiscounter, vgl. Tietz, B., Die Fachmärkte - ein neuer Betriebstyp des Einzelhandels, in: Marketing - Zeitschrift für Forschung und Praxis, 3. Jg., Heft 4/1981, S. 241 - 250. Nach Auffassung der Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels (HDE) sind die Bezeichnungen "Fachmarkt" und "Fachdiscounter" irreführend und daher wettbewerbswidrig. Vgl. Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels, 35. Arbeitsbericht, 1982, S. 77.

märkten und SB-Warenhäusern geringere Auswirkungen auf die Nahversorgung ausgehen⁶⁰, weil die Grundversorgung wegen des hochspezialisierten Sortiments kaum berührt wird.

Negative Auswirkungen auf die Versorgung durch die Ansiedlung von Verbrauchermärkten und SB-Warenhäusern werden jedoch nicht nur in den Orten der unmittelbaren Umgebung des Standortes eines solchen Projektes, sondern auch in entfernter liegenden vermutet. "Eine wesentliche Beeinträchtigung der verbraucher-nahen Warenversorgung durch Einzelhandelsgroßprojekte kann dann vorliegen, wenn die absatzwirtschaftlichen Auswirkungen solcher Vorhaben die Grundversorgung anderer Nahbereiche oder die Versorgungsfunktion anderer zentraler Orte gefährden"⁶¹. Solche übergemeindlichen Wirkungen spielen auch bei der Betrachtung des Einflusses großflächiger Handelsbetriebe auf die zentralörtliche Stellung einer Kommune eine bedeutende Rolle.

Die INGESTA-Untersuchung kommt für die im Bereich der Grundversorgung dominierende Warengruppe Nahrungs- und Genußmittel zu dem Ergebnis, daß die Kaufkraftbindung der Haushalte des dem Verbrauchermarkt nahegelegenen Mittelzentrums (MZ 1) dort von 98 % vor der Eröffnung des Verbrauchermarktes auf 46 % nach der Eröffnung zurückgegangen ist und der Markt 54 % der wirksamen Kaufkraft auf sich lenken konnte (vgl. Tabelle A 1). Während in den dortigen Umlandgemeinden kaum Einbußen zu registrieren waren (30 %/27 %), ging im weiter entfernten Mittelzentrum (MZ 2) und seinen Umlandgemeinden die Kaufkraftbindung von 94 % auf 59 % zurück, und der Verbrauchermarkt konnte einen Gewinn von 35 % verzeichnen (vgl. Tabellen A 2 und A 3).

60 Vgl. Stadt Münster, Verbrauchermärkte ..., S. 45. Vgl. Stadt Augsburg, Standortentwicklungsprogramm Augsburg 5, Problematik der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben, hrsg. vom Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Augsburg, Juli 1981, S. 19.

61 Bayerische Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen, für Wirtschaft und Verkehr und des Innern, Beurteilung ..., Ziffer 3.1.1, S. 120.

Die ermittelten Werte zeigen, daß sich Kaufkraftumlenkungen zu Verbrauchermärkten/SB-Warenhäusern besonders bei den für die Grundversorgung wichtigen Nahrungs- und Genußmitteln nachweisen lassen. Damit scheinen die Befürchtungen negativer Auswirkungen von Verbrauchermärkten/SB-Warenhäusern auf die Nahversorgung, besonders vor dem Hintergrund einer eher stagnierenden Nachfrage und einer großen Zahl von Betriebsschließungen⁶² bekräftigt zu werden. Zudem zeigen sich in den Warengruppen des periodischen Bedarfs Umsatzrückgänge bei den bereits ansässigen Einzelhandelsbetrieben, die bei Nahrungs- und Genußmitteln besonders ausgeprägt in Erscheinung treten (vgl. Tabelle A 4). Betrachtet man die Warengruppe "Heimwerkerartikel" als repräsentativ für die gesamte Gruppe der Kleinartikel der unteren Preisklasse, so konnte auch hier der Verbrauchermarkt zumindest im engeren Einzugsbereich erhebliche Marktanteile erringen⁶³ (vgl. Tabellen A 1, A 2, A 3).

2. Auswirkungen auf die Attraktivität der Innenstadt

Auch in bezug auf die befürchteten Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe auf die Attraktivität der Innenstadt orientieren sich die Bedenken an dem wahrscheinlichen Kaufkraftentzug aus den Geschäften der Innenstadt. Die Umsatzverluste des innerstädtischen Einzelhandels und der als Folge vielfach vermutete Entzug der Existenzgrundlage mit anschließender Geschäftsaufgabe werden als Ursache für die Attraktivitätsverluste der Citys angesehen⁶⁴. Die Aushöhlung der Funktion der City als

62 Vgl. S. 16 - 18.

63 Vgl. Planungsgemeinschaft Rheinpfalz (Hrsg.), Einzelhandelsgroßprojekte ..., S. 5.

64 Vgl. zum Beispiel Eick, Ch., Porschen, D., Schröder, R., Optimale Einzelhandelsstruktur in der Seestadt Bremerhaven 1990, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 3. Jg., Heft 1/1980, S. 33.

attraktives Dienstleistungs- und Kommunikationszentrum⁶⁵ sowie der Verlust an Urbanität und Multifunktionalität werden jedoch nicht nur auf die unmittelbaren Wirkungen des momentanen Kaufkraftentzugs zurückgeführt, sondern auch auf die dadurch allmählich einsetzende Wanderung bisheriger City-Betriebe an die peripheren Standorte der Verbrauchermärkte, um die wirtschaftlichen Bündelungseffekte (Kopplung der Einkäufe in mehreren Geschäften durch "Magnetwirkung" des großflächigen Handelsbetriebes) auszuschöpfen.

Aus diesen Vorstellungen heraus wird klar, daß die Ansiedlung peripherer großflächiger Handelsbetriebe vielfach als Bedrohung der oft unter Verwendung von erheblichen öffentlichen Zuschüssen von den Kommunen geplanten und in Angriff genommenen Innenstadtsanierungen angesehen wird⁶⁶.

Besondere Bedeutung für die zentrale Funktion der Innenstadt und damit für die Attraktivität der Gesamtstadt wird dem Einzelhandel mit Waren des aperiodischen Bedarfs beigemessen. Die Ansiedlung von peripheren Fachmärkten würde, so die Befürchtungen, infolge Kaufkraftumlenkungen zu spürbaren Umsatzverlusten des Fachhandels in der Innenstadt führen. Dieser wäre zunehmend weniger in der Lage, tiefgegliederte Spezialsortimente mit hohen Vorhaltekosten anzubieten, und damit würde die Innenstadt auf Dauer an Attraktivität verlieren⁶⁷.

65 Vgl. zum Beispiel Eick, Ch., Porschen, D., Schröder, R., Optimale ..., S. 33.

66 Vgl. zum Beispiel Bernhardt, W., Huwe, A., Schmitt, W., Sträter, D., Vergleichende ..., S. 36.

67 So beispielsweise die Argumentation der Stadt Münster; vgl. Stadt Münster, Verbrauchermärkte ... , S. 44.

3. Auswirkungen auf die zentralörtliche Stellung

Der zu beobachtende Bedeutungsverlust von Oberzentren und das Erstarken von Mittelzentren und Unterzentren⁶⁸ wird zum Teil auch auf die Ansiedlungen großflächiger Handelsbetriebe in den niederrangigen Zentren zurückgeführt. Der als Beispiel genannte Fall der Stadt Münster verdeutlicht die gegebenen Auswirkungen der zur Zeit bestehenden großflächigen Handelsbetriebe außerhalb Münsters auf die Stadt und die von der Stadt erwarteten Wirkungen solcher (noch anzusiedelnder) Betriebe innerhalb ihres eigenen Stadtgebietes:

Neu anzusiedelnde Verbrauchermärkte könnten die zur Zeit feststellbare Verringerung des Kaufkraftzuflusses, der bedingt ist durch die Präsenz leistungsfähiger Verbrauchermärkte im Umland der Stadt, vermindern⁶⁹ und infolge der Kopplungskäufe der Verbrauchermarktbesucher in den Einzelhandelsgeschäften der Umgebung zu einem stärkeren Kaufkraftzufluß nach Münster führen⁷⁰.

Verbrauchermärkten wird aus dieser Sicht sozusagen eine Art zentrenstärkende Wirkung beigemessen, die auf der angenommenen Gewinnung zusätzlicher Kaufkraft beruht, jedoch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß Münster im Vergleich zu anderen Oberzentren bislang unterdurchschnittlich mit Verbrauchermärkten besetzt ist (vgl. Tabelle 4, S. 62) und ausschließlich integrierte Lagen als Standorte ausgewiesen werden⁷¹.

Vor dem Hintergrund eines im Vergleich zu anderen Großstädten bereits jetzt hohen Besatzes an Verbrauchermärkten (vgl. Tabelle 4, S. 62) werden von der Stadt Augsburg erhebliche Bedenken

68 Vgl. S. 51 f.

69 Vgl. Stadt Münster, Verbrauchermärkte ..., S. 15 und 26.

70 Vgl. ebenda, S. 30.

71 Vgl. ebenda, S. 12 und 33.

Tabelle 4:

Verbrauchermarkt-Verkaufsflächen je 1000 Einwohner
in ausgewählten Großstädten

Stadt	Verkaufsfläche (qm) je 1000 Einwohner
Münster	72
Osnabrück	172
München	73
Nürnberg	110
Augsburg	252
Regensburg	145
Würzburg	206

Quellen:

Stadt Münster, Verbrauchermärkte und Fachmärkte in Münster, Beiträge zur Stadtforschung, Stadtentwicklung, Stadtplanung 1/1982, hrsg. vom Oberstadtdirektor der Stadt Münster, S. 12.

Stadt Augsburg, Stadtentwicklungsprogramm Augsburg 5, Problematik der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben, hrsg. vom Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Augsburg, Juli 1981, S. 10.

gegen die weitere Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe erhoben: "Eine Ausweisung neuer großflächiger Einzelhandelsstandorte in Stadtrandlage und im Umland hätte aber zur Folge, daß große Teile der Kaufkraft, welche bisher dem Citybereich und anderen zentralen Orten der Stadt zugeflossen sind, in die Randgebiete und ins Umland umgelenkt würden. Dies könnte zu erheblichen Bedeutungsverlusten für die vorhandenen Zentren mit noch nicht überschaubaren Konsequenzen für die Stadt Augsburg und ihre Funktion als Oberzentrum, welche ihr im Bayerischen Landesentwicklungsprogramm zugewiesen ist, führen"⁷².

72 Stadt Augsburg, Stadtentwicklungsprogramm ..., S. 16.

In dieser Argumentation zeigt sich wieder die enge Verbindung zwischen Attraktivität der City beziehungsweise der sonst vorhandenen Zentren und der zentralörtlichen Bedeutung. Die befürchtete Umlenkung von Kaufkraft (sowohl aus der Stadt heraus als auch vom Umland nicht mehr in die Stadt hinein) wird als ursächlich für den Bedeutungsverlust der Stadt angesehen und daraus wird eine Gefährdung der oberzentralen Funktion gefolgert.

Eng mit diesen Überlegungen hängt der Begriff der "interkommunalen Konkurrenz" zusammen, der den Wettbewerb von Kommunen um Kaufkraftströme bezeichnet. Unabhängig davon, welche Kaufkraftumlenkungsprozesse man letztlich unterstellt, können, je nach Standort des großflächigen Handelsbetriebes, in benachbarten (zentralen) Orten unerwünschte Entzugseffekte auftreten, die zu Gegenreaktionen aufgrund der interkommunalen Konkurrenzsituation Anlaß geben können (zum Beispiel Ansiedlung zusätzlicher Verbrauchermarktf lächen, um einen Kaufkraftentzug zu kompensieren).

Die Ergebnisse der INGESTA-Untersuchung stützten die dargestellten Überlegungen hinsichtlich einer möglichen Umlenkung von Kaufkraft durch großflächige Handelsbetriebe. Besonders im Bereich des periodischen Bedarfs und der problemlosen Güter (für die der Heimwerkerbedarf stellvertretend stehen soll) zeigt sich, daß die Kaufkraftbindung der Haushalte im Umland des dem Verbrauchermarkt unmittelbar benachbarten Mittelzentrums (MZ 1) an das Oberzentrum (OZ) stark nachgelassen hat. Während das Oberzentrum vor Eröffnung des Verbrauchermarktes bei Nahrungs- und Genußmitteln noch 23 % der Kaufkraft dieser Haushalte binden konnte, waren es nach der Eröffnung nur noch 7 %. Bei den Heimwerkerartikeln waren es 69 % vor und 36 % nach der Eröffnung des Verbrauchermarktes (vgl. Tabelle A 2). Dies bestätigt die Vermutung, daß Verbrauchermärkte/SB-Warenhäuser im Umland der Oberzentren Kaufkraft in den entsprechenden Sortimentsbereichen umlenken können, die sonst zu den Oberzentren fließen würde.

Bei den Gütern des aperiodischen Bedarfs (Möbel, Textilien, Bekleidung) ließen sich nach der Eröffnung des Verbrauchermarktes im Oberzentrum nur leichtere Einbußen feststellen (vgl. Tabellen A 1, A 2, A 3), während das dem Verbrauchermarkt am nächsten gelegene Mittelzentrum (MZ 1) sogar eine Erhöhung der Kaufkraftbindung aus seinem direkten Umland in diesem Bedarfssektor von 0 % auf 7 % beziehungsweise von 0 % auf 13 % verzeichnen konnte (vgl. Tabelle A 2). In Verbindung mit einer unveränderten Kaufkraftbindung von 4 % beziehungsweise 2 % der Haushalte des Mittelzentrums 2 und dessen Umlandgemeinden im Mittelzentrum 1 (vgl. Tabelle A 3) kann die erwähnte Tendenz der Bedeutungszunahme der Mittelzentren durch diese Untersuchung bestätigt werden.

Eine besondere Stellung im Rahmen der Beurteilung von Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe nehmen die Fachmärkte ein. Als tragendes Element (ober-)zentraler Funktionen werden sie, wie bereits unter 2. beschrieben, eingestuft. Das heißt, die durch die Stärkung der Mittel- und Unterzentren verursachte Gefahr eines Bedeutungsverlustes der Innenstadt würde durch die Ansiedlung von Fachmärkten weiter vergrößert und damit auch die oberzentrale Funktion der Stadt wegen des engen Zusammenhanges zwischen Attraktivität der Innenstadt und zentral-örtlicher Bedeutung geschwächt⁷³.

4. Sonstige Auswirkungen

a) Auswirkungen auf den Verkehr

Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe auf den Verkehr werden insbesondere durch den Quell- und Zielverkehr, der sich an den bevorzugten Standorten dieser Betriebe entwickelt beziehungsweise orientiert, erwartet. Gerade durch das Zusammen-

⁷³ So beispielsweise die Argumentation der Stadt Münster; vgl. Stadt Münster, Verbrauchermärkte ..., S. 44 f.

treffen der Verkehrsspitzen des Einkaufsverkehrs zu und von den großflächigen Handelsbetrieben mit der Spitze des Berufsverkehrs können Beeinträchtigungen des Verkehrsflusses auf den Straßen in Räumen mit hoher Verkehrsfrequenz eintreten⁷⁴. Zudem müssen die Folgen des Zulieferverkehrs, der mit Lastkraftwagen erfolgt, beachtet werden. Die sich daraus ergebende insgesamt starke verkehrsmäßige Belastung wird besonders dann als problematisch angesehen, wenn bisher ruhige Wohngebiete und Straßen in Mitleidenschaft gezogen werden können⁷⁵. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die zu erwartenden Auswirkungen sehr stark von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten abhängig sind⁷⁶ und daher die Vorstellungen der Kommunen hinsichtlich der auftretenden Verkehrsprobleme stark differieren.

Geringere Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen werden im allgemeinen von den Fachmärkten erwartet, denn aufgrund der Art der gehandelten Ware (aperiodischer Bedarf) ist das Kunden- und damit auch das Verkehrsaufkommen wesentlich niedriger, als bei Verbrauchermärkten oder SB-Warenhäusern⁷⁷.

Eine besonders wichtige Anforderung großflächiger Handelsbetriebe an einen Standort ist die gute Verkehrserschließung und Verkehrsanbindung für den Kfz-Verkehr. Daher wird von Kommunen häufig die Ansicht vertreten, großflächige Handelsbetriebe würden durch die erforderliche Bereitstellung verkehrlicher Infra-

74 Vgl. Der Minister für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen des Saarlandes (Hrsg.), Bericht zur Landesentwicklung 1979 ..., S. 116.

75 Vgl. Stadt Augsburg, Stadtentwicklungsprogramm ..., S. 17.

76 So kommt die Studie des Instituts Wohnen und Umwelt (IWU) über Erfahrungen mit Großbetriebsformen des Handels in Hessen zu dem Ergebnis, daß in bezug auf Auswirkungen des Verbrauchermarkt-Verkehrs die Bewohner angrenzender Wohngebiete in 10 von 40 Fällen "stark betroffen", in 18 Fällen "kaum betroffen" und in 12 Fällen "nicht betroffen" waren. Vgl. Institut Wohnen und Umwelt (IWU), Erfahrungen mit Großbetriebsformen des Handels. Ökonomische, städtebauliche und regionalplanerische Auswirkungen, Darmstadt 1983, S. 73.

77 Vgl. Stadt Augsburg, Stadtentwicklungsprogramm ..., S. 18.
Vgl. Stadt Münster, Verbrauchermärkte ..., S. 45.

struktureinrichtungen den kommunalen Haushalt belasten. Andererseits wählen solche Betriebe ohnehin von vornherein verkehrsgünstige Standorte⁷⁸, so daß mit einer erheblichen Belastung des kommunalen Haushalts in der Regel nicht zu rechnen ist.

b) Auswirkungen auf das Gewerbesteueraufkommen

Die Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe auf das Gewerbesteueraufkommen werden von den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich beurteilt. Während sich einige Kommunen ein erhöhtes Gewerbesteueraufkommen durch die Ansiedlung eines großflächigen Handelsbetriebes erhoffen⁷⁹, stehen andere solchen Erwartungen eher skeptisch gegenüber, da der Nettoeffekt von Gewerbesteuerzunahme durch die Ansiedlung und Gewerbesteuerminderung durch die Schließung anderer Einzelhandelsbetriebe vielfach eher negativ eingestuft wird beziehungsweise eine reine Umschichtung der Gewerbesteuerzahlung bei verhältnismäßig konstantem Gesamtaufkommen angenommen wird.

Von 40 befragten Gemeinden mit Verbrauchermärkten in Hessen wurde der Gewerbesteuerbeitrag der am Ort vorhandenen Verbrauchermärkte in 23 Fällen als gering und in 9 Fällen als sehr gering angegeben. 4 Nennungen bezeichneten den Beitrag als hoch, nur eine Nennung als sehr hoch (vgl. Tabelle 5, S. 67).

Berücksichtigt man bei diesen Zahlen die Tatsache, daß sie die tatsächlichen Erfahrungen der befragten Gemeinden ausdrücken, so wird deutlich, daß Kommunen, die mit einer Ansiedlung eines großflächigen Handelsbetriebes konfrontiert werden, sehr unterschiedliche Vorstellungen über das zu erwartende Gewerbesteueraufkommen entwickeln können, zumal vorliegende statistische Durchschnittsangaben über das Gewerbesteueraufkommen nach Betriebsformen (vgl. Tabelle 6, S. 68) erhebliche Schwankungsbreiten aufweisen können.

78 Vgl. Institut Wohnen und Umwelt (IWU), Erfahrungen ..., S. 65.

79 Vgl. Mayr, A., Entwicklung ..., S. 32.

Tabelle 5:

Beitrag der Verbrauchermärkte zum Gewerbesteueraufkommen
ausgewählter Gemeinden in Hessen 1981

Beitrag zum Gewerbe- steueraufkommen der Gemeinde	Anzahl der Fälle	Anteil in %
sehr hoch	1	2,5
hoch	4	10,0
gering	23	57,5
sehr gering	9	22,5
ohne Angabe	3	7,5
Insgesamt	40	100,0

Quelle:

Institut Wohnen und Umwelt (IWU), Erfahrungen ..., S. 65.

So konnte im Rahmen der zitierten IWU-Untersuchung in Hessen beispielsweise für ein Großprojekt ein Wert von nur 1 500 DM Gewerbesteuer pro 1 Mio. DM Umsatz, bei einem anderen dagegen ein Wert von 7 100 DM je Umsatzmillion ermittelt werden⁸⁰.

Festzuhalten bleibt, daß die Ansichten der Kommunen hinsichtlich des Beitrages großflächiger Handelsbetriebe zum örtlichen Gewerbesteueraufkommen sehr unterschiedlich ausfallen, zumal bei dieser Beurteilung auch die Gewinnung zusätzlicher Kaufkraftströme in die Betrachtung einbezogen wird; denn eine Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens der Standortgemeinde ist gerade dann zu erwarten, wenn der großflächige Handelsbetrieb Kaufkraft aus benachbarten Gebieten abzieht und sich dadurch die Umsätze in der Gemeinde erhöhen. Daher werden die Wirkungen

⁸⁰ Vgl. Institut Wohnen und Umwelt (IWU), Erfahrungen ..., S. 63, Fußnote 1.

Tabelle 6:

Gewerbesteueraufkommen von Verbrauchermärkten und SB-Warenhäusern in der Bundesrepublik Deutschland 1980

Einzelhandelszweig bzw. Betriebsform	Umsatz pro qm Verkaufsfläche in DM	Gewerbesteuer je Mio. Umsatz in DM
Facheinzelhandel insgesamt	8.210	6.000
Einzelhandel mit Nahrungs- und Genuß- mitteln	8.970	2.000
SB-Center ¹	7.347	2.100
SB-Warenhäuser ²	6.428	3.800

1 Einzelhandelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche von
1.500 - 3.999 qm

2 Einzelhandelsbetriebe mit über 4.000 qm Verkaufsfläche

Quelle:

Zusammengestellt nach Angaben der Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels (HDE), Köln, und des ISB-Instituts für Selbstbedienung und Warenwirtschaft e. V., Köln. Tabelle entnommen Institut Wohnen und Umwelt (IWU), Erfahrungen ..., S. 64.

eines solchen Projektes entscheidend von der Stellung der Kommune innerhalb der interkommunalen Konkurrenzsituation abhängen.

c) Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Die Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe auf den Arbeitsmarkt werden überwiegend in der Form arbeitsmarktpolitisch unerwünschter Freisetzungseffekte⁸¹ infolge der Arbeitsplatzvernichtung durch die bereits mehrfach beschriebenen Wirkungen des Kaufkraftentzuges gesehen. Da Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser eine vergleichsweise höhere Personalproduktivität (Um-

81 Vgl. Eick, Ch., Porschen, D., Schröder, R., Optimale ..., S. 33.

satz je beschäftigte Person) aufweisen als zum Beispiel Fachgeschäfte (vgl. Tabelle 7), arbeiten sie bedeutend weniger personalintensiv, so daß der Nettoeffekt von Freisetzen und Schaffung von Arbeitsplätzen eher negativ eingeschätzt wird.

Tabelle 7:

Umsatz je beschäftigte Person in Verbrauchermärkten und SB-Warenhäusern in der Bundesrepublik Deutschland 1980

Einzelhandelszweig bzw. Betriebsform	Umsatz je beschäftigte Person (1000 DM)
Facheinzelhandel insgesamt	196,4
SB-Center von 1500-2499 qm Verkaufsfläche	504,5
SB-Center von 2500-3999 qm Verkaufsfläche	514,9
SB-Warenhäuser ab 4000 qm Verkaufsfläche	450,2

Quelle:

Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e. V. (BAG), Vademecum des Einzelhandels 1982, Köln, Juli 1982, S. 49 und 52.

Häufig geht man davon aus, daß ein zusätzlicher Arbeitsplatz in einem neu angesiedelten Verbrauchermarkt oder SB-Warenhaus 2,5 zudem qualifiziertere Arbeitsplätze im Einzelhandel kostet⁸². Diese oft genannte Relation gründet sich jedoch lediglich auf die Untersuchung einer Verbrauchermarktsansiedlung⁸³; ihr kann daher keine Allgemeingültigkeit zuerkannt

82 Vgl. Eick, Ch., Haller, F., Kommunalpolitik ..., S. 60.

83 Es handelt sich hierbei um die INGESTA-Untersuchung, deren Ergebnisse in Anhang V wiedergegeben sind; vgl. Fußnote 53.

werden. Zu einer noch ungünstigeren Relation gelangt der Bayerische Einzelhandelsverband, Bezirk Unterfranken, in einer Studie zur weiteren Ansiedlung von Großmärkten in Schweinfurt. In dieser Studie wird errechnet, daß - gleichbleibender Gesamtumsatz vorausgesetzt - ein neugeschaffener Arbeitsplatz "am Stadtrand" rund 3,5 Arbeitsplätze an anderer Stelle vernichtet⁸⁴.

Auch die Betrachtung der Entwicklung des Beschäftigtenbesatzes im Lebensmitteleinzelhandel (Zahl der beschäftigten Personen im Lebensmitteleinzelhandel pro 10 000 Einwohner) in Hessen läßt die genannten negativen Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe auf die Beschäftigtenzahl vermuten. So verringerte sich der Beschäftigtenbesatz in den Standortgemeinden größerer Verbrauchermärkte zwischen 1968 und 1979 um annähernd 21 %, in den übrigen Gemeinden dagegen nur um ca. 8 % (vgl. Tabelle 8, S. 71).

Die im allgemeinen eher als negativ eingeschätzten Folgewirkungen der Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe auf den Arbeitsmarkt werden allerdings dann als weniger schwerwiegend beziehungsweise die Folgewirkungen werden unter Umständen sogar positiv bewertet, wenn mit einem stärkeren Kaufkraftzufluß in die Kommune gerechnet werden kann. Damit werden wiederum Stellung und Verhalten der Gemeinde innerhalb der interkommunalen Konkurrenzsituation ausschlaggebend für die Einschätzung der arbeitsmarktpolitischen Folgewirkungen der Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe.

84 Vgl. Landesverband des Bayerischen Einzelhandels e.V., Bezirk Unterfranken, Kann Schweinfurt einen weiteren Großmarkt verkraften?, in: Mainfränkische Wirtschaft, 7-8/1983, hrsg. von der Industrie- und Handelskammer Würzburg-Schweinfurt, S. 19 f.

Tabelle 8:

Veränderung der Zahl der Beschäftigten im Lebensmittel-einzelhandel pro 10.000 Einwohner der Verbrauchermarkt-gemeinden Hessens 1979 gegenüber 1968

Gemeinden	Beschäftigte ²		Beschäftigte pro 10.000 Einwohner		Veränderung des Beschäftigtenbe-satzes
	1968	1979	1968	1979	1968 - 1979
	Anzahl				%
Gemeinden mit Ver-braucher-märkten	15.470	12.766	102,0	81,0	- 20,6
Sonstige Gemeinden	36.215	34.351	93,7	85,9	- 8,3
Hessen	51.685	47.117	96,0	84,5	- 12,0

1 Verbrauchermärkte mit 3.000 qm Verkaufsfläche und mehr

2 Lebensmitteleinzelhandel (ohne Verbrauchermärkte)

Quelle:

Hessisches Statistisches Landesamt Wiesbaden, Handels- und Gaststättenzählung 1968 und 1979. Tabelle entnommen Institut Wohnen und Umwelt (IWU), Erfahrungen ..., S. 47.

Die mutmaßlichen Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe auf die verschiedenen Zielbereiche sind in Abbildung 5 (vgl. Abbildung 5, S. 72) noch einmal in schematischer Darstellung zusammengefaßt.

III. Die Einstellung der Kommunen zur Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe

Ansprechpartner eines ansiedlungswilligen großflächigen Handelsbetriebes sind in erster Linie die Städte und Gemeinden, die nach Ansicht des Unternehmens als potentielle Standorte in Frage kommen. Nachdem die Ausführungen in Abschnitt II gezeigt haben, daß hinsichtlich der mutmaßlichen Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe zum Teil sehr unterschiedliche Erwartungen bei den Entscheidungsträgern in der Planungs- und Genehmigungspraxis anzutreffen sind, leuchtet es unmittelbar ein, daß eine einheitliche Einstellung der Kommunen zu Ansiedlungsvorhaben solcher Unternehmen nicht bestehen kann. Vielmehr müssen die jeweiligen Bedingungen des Einzelfalls für die Beurteilung der Vorhaben durch die Entscheidungsträger und damit auch für die Anwendung der Baunutzungsverordnung als entscheidend angesehen werden. Dies geht auch aus den Ergebnissen einer Befragung von Vertretern der Zentralen von 15 großflächigen Handelsbetrieben durch den Verfasser hervor⁸⁵, wonach sowohl positive als auch negative Haltungen von Kommunen zu Ansiedlungsvorhaben von den Unternehmen beobachtet werden konnten.

Eine positive Haltung der Kommunen zu Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe gründet sich nach den Erfahrungen der Unternehmen in erster Linie auf die Absicht, die Stellung der Gemeinde innerhalb der interkommunalen Konkurrenzsituation zu verbessern (6 Nennungen). An zweiter Stelle steht die Erwartung eines höheren Gewerbesteueraufkommens (3 Nennungen), gefolgt von der Aussicht auf eine Verbesserung der Arbeitsplatzsituation (2 Nennungen). Je einmal wurden als Gründe genannt "Errichtung eines Bürgermeisterdenkmals" und "Gute Interessenvertretung der Verbraucher". Von den befragten Unternehmen würden jedoch zwei Unternehmen eine positive Einstel-

85 Vgl. S. 6.

lung der Kommunen keinesfalls auf das Gewerbesteuerargument und ein Unternehmen keinesfalls auf das Arbeitsplatzargument zurückführen.

Die Gründe für eine negative Haltung von Kommunen gegenüber großflächigen Handelsbetrieben gehen nach Ansicht der befragten Unternehmen überwiegend auf den starken Einfluß des örtlichen Einzelhandels auf die Entscheidungsträger zurück (9 Nennungen). Auf die Frage, wie in den überwiegenden Fällen die Ablehnung eines Ansiedlungsvorhabens begründet wurde, antworteten die Unternehmen weitgehend übereinstimmend, so daß die folgende Antwort stellvertretend für die Gesamtheit aller Antworten stehen kann: "Offiziell begründet wurde dies in der Regel mit den schädlichen Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs.3 BauNVO. Inoffiziell wurde in den meisten Fällen zugegeben, daß aufgrund der Präsenz des Einzelhandels in den Entscheidungsgremien ein derartiges Vorhaben nicht zu realisieren sei".

Die von den Unternehmen angeführten Gründe hinsichtlich der unterschiedlichen Einstellungen der Kommunen zu großflächigen Handelsbetrieben wurden dem Verfasser auch in verschiedenen Gesprächen mit Geschäftsführern von Industrie- und Handelskammern, mit dem Vertreter eines Regionalverbandes sowie mit Beamten eines Regierungspräsidiums und des Wirtschaftsministeriums eines Bundeslandes bestätigt.

Übereinstimmend äußerten alle befragten Unternehmen, daß, trotz der durchaus differenzierten Beurteilung großflächiger Handelsbetriebe durch die Kommunen, überwiegend eine ablehnende Haltung zu ihren Ansiedlungsvorhaben festzustellen sei. Ein Unternehmen betonte in diesem Zusammenhang sogar, es sei generell eine abweisende Haltung vorherrschend.

Wie sich gezeigt hat, stehen an erster Stelle der Gründe für die unterschiedlichen Haltungen der Gemeinden im wesentlichen zwei Einflußfaktoren:

a) Interkommunale Konkurrenz

Die Kommune reagiert auf eine veränderte beziehungsweise sich ändernde Wettbewerbsposition des Handels in der eigenen Gemeinde aufgrund einer veränderten beziehungsweise sich ändernden Marktstruktur im Umland. Oder sie versucht, durch eingestiegen Agieren ihre Stellung innerhalb der interkommunalen Konkurrenzsituation ohne äußeren Anlaß zu verbessern.

b) Schutz des örtlichen Einzelhandels

Die Kommune reagiert auf (beabsichtigte) Strukturveränderungen innerhalb des eigenen Gemeindegebietes.

Zu a)

Wie Kommunen auf sich ändernde Marktstrukturen reagieren können, sei zur Verdeutlichung beispielhaft an zwei Fällen beschrieben, die dem Verfasser von Unternehmensvertretern im Rahmen der Befragung geschildert wurden⁸⁶:

Seitens der Unternehmung wird beabsichtigt, ein bestehendes SB-Warenhaus von jetzt 3 000 qm auf 8 000 qm zu erweitern. Nachdem das Vorhaben abschlägig beschieden ist, versucht das Unternehmen, zumindest einen Baumarkt an das bestehende SB-Warenhaus anzugliedern. Die Kommune gibt dazu keine eindeutige Stellungnahme ab, schließlich lehnt die Bauaufsichtsbehörde den geplanten Baumarkt ab, weil kein rechtskräftiger Bebauungsplan für das Gebiet vorliegt. Nachdem in der Nachbarstadt ein Kerngebiet für einen 3 500 qm großen Markt ausgewiesen wurde, entschließt sich die Gemeinde, der ursprünglich vorgesehenen Erweiterung des SB-Warenhauses zuzustimmen und zu diesem Zweck ein Sondergebiet nach § 11 Abs. 3 BauNVO auszuweisen und damit das Vorhaben planungsrechtlich abzusichern.

In einem weiteren Fall, der ein anderes Unternehmen betraf, wurde die geplante Erweiterung eines bestehenden 3 000 qm

86 Von ähnlichen Fällen berichteten auch andere Unternehmen sowie der Geschäftsführer einer Industrie- und Handelskammer.

großen SB-Warenhauses und der Ausbau der dazugehörigen Parkplätze unter Hinweis auf die erfolgte Sanierung der Innenstadt abgelehnt. Da der erhoffte Sanierungserfolg jedoch weitgehend ausblieb, weil ein Großteil der Verbraucher eher zwei gut mit Parkmöglichkeiten ausgestattete Verbrauchermärkte in der Nachbarstadt aufsuchte, wurde schließlich dem Erweiterungsvorhaben zugestimmt, um von der "Magnetwirkung" des SB-Warenhauses zu profitieren und damit den Kaufkraftabfluß in die Nachbarstadt zu verhindern.

Zu b)

"Die wirtschaftliche Wirklichkeit ist ganz allgemein dadurch gekennzeichnet, daß das einzelwirtschaftliche Erwerbsstreben die ihm durch den Wettbewerb auferlegte Beschränkung und Unsicherheit, d. h. den dadurch bedingten Leistungszwang, nicht widerstandslos akzeptiert und daraus stets nur die erwartete Konsequenz einer realen Leistungssteigerung zieht, sondern auch versucht, sich von diesem Konkurrenzdruck und dem damit verbundenen Risiko soweit wie möglich zu befreien"⁸⁷. Deshalb erscheint es naheliegend, daß der traditionelle Einzelhandel im Falle einer möglichen Ansiedlung eines großflächigen Handelsbetriebes versuchen wird, in seinem Sinne Einfluß auf die politischen Entscheidungsträger zu nehmen. Vor allem eine mögliche direkte Einflußnahme auf politische Entscheidungen in Form des "Inside-Lobbying"⁸⁸, also der Mitarbeit in den politischen Entscheidungsgremien steht dabei neben mehr indirekten Einflußmöglichkeiten im Vordergrund des Interesses.

Untersuchungen zur Berufsstruktur kommunaler Vertretungskörperschaften, die der Prüfung der These eines "Inside-Lobbying" des Handels dienen könnten, liegen bundesweit nicht vor. Ledig-

⁸⁷ Zohlhnhöfer, W., Wettbewerbspolitik im Oligopol, Tübingen 1968, S. 16.

⁸⁸ Vgl. Gabriel, O. W., Organisierte Interessen in der Kommunalpolitik, in: Sociologia Internationalis, 19. Band, Heft 1/2, 1981, S. 198.

lich eine dem Verfasser bekannte Untersuchung führt für neun Städte in der sonst nur global ausgewiesenen Gruppe der Selbständigen eine eigene Kategorie "selbständige Kaufleute und Handwerker" (vgl. Tabelle 9), also die in diesem Zusammenhang interessierende Gruppierung, auf.

Tabelle 9:

Berufsstruktur kommunaler Vertretungskörperschaften

Angaben in % der Mandatsträger Berufsgruppe	Großstädte			Kleinstädte						
	Wuppertal 1973	Stuttgart 1975	Oldenburg 1976	Leichlingen 1975	Bönn 1973	Westerstede 1976	Cloppenburg 1976	Nagold 1975	Ditzingen 1975	
Mitarbeiter öffentlicher Verwaltungen/Unternehmen (Bund, Land, Kreis, Gemeinde)	25,4	13,3	22,4	7,7	3,0	15,1	18,1	8,3	6,2	
Lehrkräfte an Schulen und Hochschulen	10,9	8,3	18,4	15,4	9,1	15,2	9,1	8,3	9,4	
Sonstige Angehörige des öffentlichen Dienstes	7,3	6,7	12,2	-	9,1	9,1	-	-	3,1	
A. Angehörige des öffentlichen Dienstes	46,4	28,3	53,0	23,1	21,2	39,4	27,3	16,6	18,7	
Mitarbeiter von Interessenorganisationen der Wirtschaft (z. B. Kammern u. a.)	-	6,7	-	-	-	-	6,1	4,2	-	
Angehörige der Gewerkschaften	3,6	3,3	4,1	2,5	-	-	6,1	-	-	
Mitarbeiter v. Genossenschaften und Wohlfahrtsorganisationen	-	3,3	-	5,1	-	-	3,0	-	-	
B. Verbandsbedienstete	3,6	13,3	4,1	7,7	-	-	9,1	4,2	-	
Angehörige freier Berufe	16,5	18,4	8,2	7,7	3,0	3,0	3,0	16,7	9,4	
Selbständige Kaufleute und Handwerker	5,5	8,3	10,2	10,3	6,1	21,2	24,2	33,3	25,0	
Landwirte	-	-	-	-	12,1	18,2	9,1	-	9,4	
C. Selbständige	22,0	26,7	18,4	18,0	21,2	42,4	36,5	50,0	43,8	
Leitende Angestellte der Privatwirtschaft	10,9	6,7	6,1	7,7	9,1	-	-	8,3	3,1	
Sonstige Arbeitnehmer der Privatwirtschaft	9,1	10,0	8,2	20,5	39,4	9,1	18,1	16,7	18,8	
D. Arbeitnehmer der Wirtschaft	20,0	16,7	14,3	28,2	48,5	9,1	18,1	25,0	21,9	
Berufspolitiker (einschl. Parteiangestellte)	3,6	3,3	2,0	5,1	-	-	-	-	6,2	
Hausfrauen	3,6	10,0	8,2	7,7	6,1	6,1	9,1	4,2	9,4	
Pensionäre, Rentner	3,6	1,7	-	7,7	3,0	3,0	-	-	-	
Studenten	-	-	-	2,6	-	-	-	-	-	
E. Sonstige	10,8	15,0	10,2	23,1	9,1	9,1	9,1	4,2	15,6	

Quelle:

Naßmacher, H., Naßmacher, K.-H., Kommunalpolitik in der Bundesrepublik, Opladen 1979, S. 115.

Die entsprechenden Zahlen zeigen, daß tatsächlich in einigen Städten (und zwar schwerpunktmäßig in den erfaßten Kleinstädten) ein im Vergleich zu anderen Berufsgruppen hoher Prozentsatz der Mandatsträger der Gruppe der selbständigen Kauf-

leute und Handwerker angehört; jedoch kann gleichzeitig eine weit weniger ausgeprägte Repräsentation dieser Berufsgruppen (vor allem in den erfaßten Großstädten) festgestellt werden. Das ohnehin nur spärliche statistische Material bietet somit keine Möglichkeit, die These eines starken "Inside-Lobbying" des Einzelhandels zu stützen, bietet aber andererseits auch keinen Ansatzpunkt, eine solche Annahme völlig zu verwerfen.

Der von den befragten Unternehmen vielfach genannte starke Einfluß der örtlichen Einzelhandelslobby auf Entscheidungen zur Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe wurde dem Verfasser auch in mehreren Gesprächen mit Vertretern von Industrie- und Handelskammern und eines Regionalen Planungsverbandes bestätigt. So konnte beispielsweise der Vertreter des Regionalen Planungsverbandes in mehreren Sitzungen von Gemeinderäten feststellen, daß häufig Argumente des örtlichen Einzelhandels wie Umsatzeinbußen und Existenzgefährdung im Mittelpunkt der Diskussionen standen und die in diesen Sitzungen behandelten Projekte auch letztlich überwiegend aufgrund dieser Gesichtspunkte abgelehnt wurden. Zudem spricht nach seinen Erfahrungen vieles dafür, daß aus wahltaktischen Überlegungen heraus die Bedenken des örtlichen Einzelhandels häufig zu stark gewichtet werden und die Entscheidungsträger daher unter einem gewissen "Zugzwang" stehen können⁸⁹.

Eine mehr indirekte Möglichkeit, Einfluß auf die kommunale Willensbildung geltend zu machen, dürfte von Protestaktionen

89 Die politischen Vertreter sind vom Wohlwollen ihrer Wähler nicht unabhängig und haben daher bei anstehenden Entscheidungen auf deren Verhalten Rücksicht zu nehmen. Der Druck des Wählers auf den politischen Vertreter wächst dabei, je stärker personale Beziehungen zwischen Wähler und Gewählten gegeben sind. Vgl. Brackmann, N., Kommunale ..., S. 215.

des örtlichen Einzelhandels⁹⁰ ausgehen. Die Ankündigung zukünftiger Zurückhaltung bei Investitionen durch den örtlichen Einzelhandel oder gar die Drohung mit Verlagerung von Betrieben in andere Gemeinden⁹¹ sind Teile einer breiten Palette möglicher Reaktionen des Einzelhandels, die bis zu dem Versuch reichen können, durch Normenkontrollverfahren den Vollzug eines Bebauungsplanes zu verhindern⁹². Es erscheint einleuchtend, daß solche Maßnahmen nicht immer ohne Einfluß auf die Entscheidungsträger bleiben, zumal die dadurch oft erforderliche Rechtfertigung der eigenen Planungs- und Genehmigungspraxis gegenüber Andersdenkenden zusätzlichen Zeit- und Arbeitsaufwand erfordert. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen kann es daher nicht überraschen, wenn sich in Stellungnahmen von Kommunen zur Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe auch folgende Antworten finden, die ebenfalls für ein starkes Eintreten zugunsten des ansässigen Einzelhandels sprechen⁹³:

- "Der bestehende Einzelhandel sollte in einer Phase nachlassender Nachfrage nicht zusätzlich gefährdet werden".
- "Die Ansiedlung von zusätzlichen Verbrauchermärkten wird grundsätzlich negativ beurteilt".

90 So heißt es beispielsweise in einem Antwortschreiben einer Stadt an den Verfasser: "Im Jahre 1979 plante ein Großverkaufsunternehmen bei uns die Errichtung eines Großmarktes mit ca. 2 500 qm Fläche. Diese Absicht ist aufgegeben worden, nachdem die Nachbarstadt ... und die hiesigen Kleingewerbetreibenden sich gegen das Vorhaben gewehrt haben". Hinweise auf Protestaktionen des Einzelhandels finden sich häufig in Pressemeldungen. Vgl. dazu zum Beispiel Gotta, F., "Erst werden wir kaputtgemacht", Hammelburgs Einzelhandel protestiert gegen einen Verbrauchermarkt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 177 vom 4. 8. 1982, S. 11 - 12 und Möbel-Kraft. Der Handel wehrt sich, in: Handelsblatt, Nr. 150 vom 9. 8. 1982, S. 9.

91 Vgl. dazu Bernhardt, W., Huwe, A., Schmittel W., Sträter, D., Vergleichende ..., S. 70.

92 Vgl. Oberverwaltungsgericht Münster, Beschluß vom 22. 7. 1977, Xa ND 1/77, in: Die Öffentliche Verwaltung, 31 Jg., Heft 4, Februar 1978, S. 144 - 146.

93 Es handelt sich hierbei um Auszüge aus Antwortbriefen einiger kreisfreier Städte an den Verfasser.

- In einem Gespräch des Verfassers mit dem Vertreter einer Stadt wurde sinngemäß folgendes mitgeteilt:

Die Stadt verfüge über genügend Verkaufsfläche. Die weitere Ansiedlung von Handelsbetrieben bedeute eine "zu große Konkurrenz" für den bereits ansässigen Einzelhandel. Zwar wären nach den Ergebnissen von Bedarfsrechnungen zur Verbesserung der Versorgung des Verflechtungsbereiches weitere Einzelhandelsflächen durchaus erwünscht, dadurch würde sich jedoch der Konkurrenzdruck auf den ansässigen Einzelhandel verstärken. Daher richteten sich auch die Bestrebungen darauf, ein freigewordenes Fabrikgelände in Citynähe nicht mit einem Verbrauchermarkt oder SB-Warenhaus zu besetzen, sondern dort allenfalls Filialen des ortsansässigen Handels anzusiedeln.

Die möglichen Erwägungen zum Schutz ansässiger Unternehmen vor zusätzlicher Konkurrenz in den Überlegungen der Verwaltung werden auch in einer Urteilsbegründung deutlich, wo es heißt: "... wenn auch die in dieser Stellungnahme (des Hauptamtes der Beigeladenen zu einem Ansiedlungsvorhaben, der Verfasser) enthaltenen weiteren Einwände gegen das Vorhaben - arbeitsmarktpolitische Erwägungen und Schutz ansässiger Unternehmen vor Konkurrenz - für die Beurteilung der planungsrechtlichen Zulässigkeit eines Bauvorhabens keine Bedeutung erlangen können ..."⁹⁴.

Daß die Begründungen der Unternehmen (Konkurrenzschutzdenken der Entscheidungsträger) für die ablehnenden Haltungen der Kommunen nicht jeder Grundlage entbehren, zeigte neben den genannten Äußerungen der Gemeinden auch ein Gespräch mit dem Geschäftsführer einer Industrie- und Handelskammer. Er erklärte, es habe schon des öfteren Anfragen von Gemeinden gegeben mit der Bitte um Hinweise, wie Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe verhindert werden könnten, um den örtlichen

⁹⁴ Verwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 6. 5. 1982, 2 K 1171/80, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 13.

Einzelhandel nicht zusätzlicher Konkurrenz auszusetzen. Anscheinend seien sich einige Bürgermeister gar nicht darüber im klaren, daß zur Beurteilung großflächiger Handelsbetriebe nur rein städtebauliche Gesichtspunkte heranzuziehen seien.

Bezieht man neben der Möglichkeit der direkten Einflußnahme als Mandatsträger die Möglichkeiten indirekter Einflußnahme des Handels mit in die Betrachtung ein, so kann der von den Unternehmen genannte starke Einfluß des örtlichen Einzelhandels auf die Entscheidungsträger⁹⁵ auch bei kritischer Einschätzung der Aussagen zumindest nicht als bloße Behauptung aus der besonderen Interessenlage der Unternehmen heraus angesehen werden.

Die bisherigen Ausführungen sollten jedoch nicht zu dem vor-eiligen Schluß verleiten, Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe würden vorwiegend aus Gründen des Konkurrenzschutzes verhindert. Auch wenn diese Meinung von den betroffenen Unternehmen weitgehend vertreten wird, so sind doch die in dieser Hinsicht maßgeblichen Fälle fast nie in einer Weise dokumentiert, daß gesicherte Aussagen über die wahre Motivlage der Entscheidungsträger möglich wären. Es zeigt sich jedoch, daß in Einzelfällen durchaus Wettbewerbsargumente die Haltung von Kommunen zu Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe beeinflussen können. Wie stark sich dies letztlich in der Form baurechtlicher Eingriffe zugunsten des örtlichen Einzelhandels in der Planungs- und Genehmigungspraxis niederschlägt, ist jedoch quantitativ nicht faßbar. Nach den bisherigen Ausführungen kann gleichwohl davon ausgegangen werden, daß in den Planungs- und Genehmigungsverfahren und damit auch

95 Vgl. zur Verbindung von Einzelhandel und Kommunalpolitik auch: Wie Händler Politik machen, in: impulse, Nr. 5, Mai 1982, S. 28 f. sowie die dazugehörige Replik: Welche Händler machen so Politik?, in: Industrie- und Handelskammer Würzburg-Schweinfurt (Hrsg.), Mainfränkische Wirtschaft, 5/83, S. 10 f.

bei Anwendung der Baunutzungsverordnung nicht immer nur rein städtebauliche Gesichtspunkte, sondern auch Wettbewerbsgesichtspunkte zum Tragen kommen.

IV. Rechtliche Grundlagen der Anwendung der Baunutzungsverordnung

Die Frage der Beurteilung großflächiger Handelsbetriebe stellt sich zum einen beim Vorliegen einer Bauvoranfrage oder eines konkreten Bauantrages eines großflächigen Handelsbetriebes und zum anderen im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung (Erstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen).

1. Genehmigungsrechtliche Grundlagen

Liegt der Baugenehmigungsbehörde eine Bauvoranfrage beziehungsweise ein Bauantrag vor⁹⁶, so richtet sich die Zulässigkeit des geplanten Projektes nach den §§ 29 bis 36 BBauG. Im Bundesbaugesetz werden drei Arten von Vorhaben unterschieden:

- Vorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplanes (§ 30 BBauG),
- Vorhaben in nicht beplanten, im Zusammenhang bebauten Ortsteilen (§ 34 BBauG),
- Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BBauG)⁹⁷.

⁹⁶ Dazu sind auch zu zählen Anträge auf

- Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten,
- Umwandlung bestehender Einrichtungen in Einzelhandelsgroßprojekte, zum Beispiel
- Erweiterung bestehender Einzelhandelsbetriebe zu Einzelhandelsgroßprojekten,
- Umwandlung von Großhandelsbetrieben in Einzelhandelsgroßprojekte,
- Sortimentsumstellungen,
- Nutzung von Lagerhallen für Einzelhandelsgroßprojekte.

Vgl. Bayerische Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen, für Wirtschaft und Verkehr und des Innern, Beurteilung ..., Ziffer 2.2, S. 120.

⁹⁷ Vgl. den entsprechenden Auszug aus dem Bundesbaugesetz in Anhang VI.

Die Zulässigkeit von großflächigen Handelsbetrieben im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans richtet sich danach, auf der Grundlage welcher Fassung der Baunutzungsverordnung (1962, 1968, 1977) der jeweilige Bebauungsplan erlassen wurde, so daß sich in diesem Falle die Beurteilung stets nach der jeweils gültigen Fassung richten muß.

Anders dagegen richtet sich die Beurteilung großflächiger Handelsbetriebe im unbeplanten Innenbereich nach § 11 Abs. 3 BauNVO 1977. Nach § 34 Abs. 3 BBauG kommt diese Regelung unmittelbar zum Zuge, wenn die Eigenart der näheren Umgebung eines großflächigen Handelsbetriebes eindeutig einem Baugebiets-typ der Baunutzungsverordnung zugeordnet werden kann. Das bedeutet, daß bei der Zulässigkeitsprüfung die "nicht nur unwesentlichen Auswirkungen" im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 zu berücksichtigen sind⁹⁸.

Ist keine Kongruenz mit einem Gebietstyp der Baunutzungsverordnung gegeben, so richtet sich die Beurteilung nach § 34 Abs. 1 BBauG, wobei auch in diesem Fall die Baunutzungsverordnung 1977 als sachverständige Konkretisierung moderner Planungsgrundsätze zu beachten ist⁹⁹.

Nach § 35 BBauG können großflächige Handelsbetriebe im Außenbereich nicht zugelassen werden, da in diesen Gebieten immer eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange in Form eines Wider-

98 Vgl. Gräf, H., Henneke, J., Landesplanerische und städtebauliche Implikationen von Einzelhandelsgroßprojekten, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht, 3. Jg., 5/1980, S. 222. Vgl. dazu auch die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts in Anhang XV, S. 11 f.

99 Vgl. Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 22. 11. 1979, I OVG A 139/78, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht, 3. Jg., 2/1980, S. 104. Zur neueren Rechtsprechung dieses Senats zum Verhältnis von § 34 BBauG und § 11 Abs. 3 Bau NVO vgl. Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 16. 6. 1982, I A 194/80, in: Umwelt und Planungsrecht, 4/1983, S. 132 - 136. Zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vgl. Anhang XV, S. 12 f.

spruchs zu den Zielen der Raumordnung und Landesplanung wegen des nicht städtebaulich integrierten Standortes vorliegt¹⁰⁰.

Die Zulässigkeit großflächiger Handelsbetriebe außerhalb von eigens auszuweisenden Sondergebieten bestimmt sich gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 nach ihrer Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung und städtebaulichen Entwicklung und Ordnung. Diese Ziele sind entscheidend für die Frage, ob großflächige Handelsbetriebe im Baugenehmigungsverfahren zugelassen werden dürfen oder nicht. Stellt eine Gemeinde fest, daß sich ein geplantes Objekt auf die Ziele "nicht nur unwesentlich" auswirkt, so kann sie daraufhin die Baugenehmigung versagen. Sie ist nicht verpflichtet, die Genehmigungsfähigkeit eines Projektes durch Ausweisung eines Sondergebietes herbeizuführen, da nach § 2 Abs. 7 BBauG kein Anspruch auf Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen besteht. Die Ziele der Raumordnung, der Landesplanung und der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung erhalten damit das Gewicht eines materiell-baurechtlichen Versagungsgrundes¹⁰¹.

2. Planungsrechtliche Grundlagen

Von grundsätzlicher Bedeutung für die Gestaltungsfunktion der Bauleitplanung sind die normativen Regelungen des § 1 BBauG. Die Gemeinden haben sich bei ihrer konkreten Planungstätigkeit daran auszurichten. § 1 BBauG setzt damit auch für die Ansiedlungsmöglichkeiten großflächiger Handelsbetriebe grundlegende Bedingungen¹⁰².

100 Vgl. Gräf, H., Henneke, J., Landesplanerische ..., S. 222.

101 Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), Stellungnahme zu der 2. Verordnung zur Änderung der Baunutzungsverordnung auf der Grundlage des Regierungsentwurfes vom 31. 5. 1977 (Bundratsdrucksache 261/77), unveröffentlichtes Manuskript, S. 6.

102 Vgl. Grae, W., Einkaufszentrum ..., S. 13.

Nach § 1 Abs. 1 BBauG sind die Kommunen verpflichtet, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten. Mittel dieser gemeindlichen Bauleitplanung sind der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan und der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan. Während der Flächennutzungsplan in groben Zügen die bauliche Konzeption für das gesamte Gemeindegebiet darstellt, bildet der daraus zu entwickelnde Bebauungsplan eine parzellenscharfe, verbindliche Regelung für einzelne Grundstücke. Für die baurechtlichen Möglichkeiten des Eigentümers kommt es also entscheidend darauf an, was der Bebauungsplan für sein Grundstück festlegt¹⁰³.

Nach § 1 Abs. 5 BBauG sind die Ergebnisse einer von der Gemeinde beschlossenen Entwicklungsplanung bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen, soweit sie städtebaulich von Bedeutung sind. Im Rahmen einer solchen Entwicklungsplanung sind sowohl private als auch öffentliche Investitionen in die Planung einzubeziehen und sachlich-inhaltlich sowie zeitlich aufeinander abzustimmen. Dabei wird die Planung der Bodennutzung (Nutzungsmöglichkeiten einzelner Flächen) zu einem Teilstück der Gesamtplanung, nämlich zu einer Ressourcenplanung im Rahmen einer alle Aktivitäten der Kommune umfassenden Entwicklungsplanung¹⁰⁴.

Für den Bereich des (Einzel-)Handels bedeutet dies, daß die Zielvorstellungen der Kommunen über gewünschte Entwicklungen und zukünftige Strukturen im Handel inhaltlich in solchen Entwicklungskonzepten konkretisiert werden können¹⁰⁵ und damit

103 Vgl. Brohm, W., Planungs- und Entwicklungsverwaltung am Beispiel "Raum- und Stadtplanung", in: Deutsches Institut für Fernstudien an der Universität Tübingen (Hrsg.), Studienbegleitbrief 5 zum Funkkolleg Recht, 1982, S. 48.

104 Vgl. Brohm, W., Entwicklungen im Raum- und Stadtplanungsrecht, Konstanzer Universitätsreden Nr. 134, hrsg. von Hess, G., Konstanz 1979, S. 30.

105 So zum Beispiel in den bereits zitierten Stadtentwicklungskonzepten der Städte Leverkusen und Hamburg.

im Rahmen der planungs- und genehmigungsrechtlichen Entscheidungen der Kommunen über die Ansiedlung von Handelsbetrieben wirksam werden können¹⁰⁶. Neben solchen detailliert ausgestalteten Stadtentwicklungskonzepten, die tatsächlich eine gesamtstädtische Entwicklungsplanung im oben genannten Sinne beschreiben, werden häufig jedoch nur auf den Einzelhandelsbereich (und hier zum Teil nur für großflächige Handelsbetriebe) bezogene Vorgaben erarbeitet¹⁰⁷ beziehungsweise aufgestellt, die zwar nicht die Rechtsqualität einer von der Gemeinde beschlossenen Entwicklungsplanung im Sinne des § 1 Abs. 5 BBauG aufweisen und damit keine so strenge rechtliche Bindungswirkung entfalten, aber das Ergebnis im gemeindlichen Willensbildungsprozeß der Bauleitplanung bestimmen.

Mit der 1977 novellierten Baunutzungsverordnung steht nun eine sehr wirksame Bestimmung zur Verfügung, die es den Städten erlaubt, die Stadtentwicklung gemäß ihren Zielvorstellungen zu steuern¹⁰⁸, denn die Baunutzungsverordnung wird sowohl für die Stadtplanung als auch für die betroffenen Bürger durch die Festsetzung des Bebauungsplans wirksam, indem sie die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke bestimmt. Je nach Ausgestaltung der Entwicklungsplanung können daher fördernde oder restriktive Wirkungen beim zukünftigen Besatz an (Einzel-)Handelseinrichtungen hervorgerufen werden. Die Baunutzungsverordnung enthält somit das Instrumentarium, "... mit dem die Gemeinden ihre städtebauliche Entwicklung unter Berücksichtigung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung, einer etwa vorhandenen eigenen Entwicklungsplanung sowie der Planungsgrundsätze des § 1 BBauG ... gestalten können"¹⁰⁹.

106 "Die Ziele stellen eine verbindliche Grundlage und Leitlinie für alle raumwirksamen Planungen - wie Fachplanungen und Bauleitplanungen - dar ...". Stadt Leverkusen, Beiträge ..., S. 77.

107 So zum Beispiel in den bereits mehrfach zitierten Studien der Städte Augsburg und Münster.

108 Vgl. Stadt Augsburg, Stadtentwicklungsprogramm ..., S. 21.

109 Fickert, H. C., Fieseler, H., Baunutzungsverordnung ..., S. 1.

Innerhalb der Bauleitplanung besitzen die Gemeinden zwar einen weiten Spielraum, sind jedoch durch die folgenden Bestimmungen des Bundesbaugesetzes gebunden¹¹⁰:

- Anpassungspflicht der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach § 1 Abs. 4 BBauG,
- Abstimmungspflicht mit den Bauleitplänen benachbarter Gemeinden gemäß § 2 Abs. 4 BBauG,
- Genehmigungsbedürftigkeit der Bauleitpläne durch die höhere Verwaltungsbehörde gemäß §§ 6 und 11 BBauG und
- Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (zum Beispiel Industrie- und Handelskammer) nach § 2 Abs. 5 BBauG.

Die im Zuge der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind in den Landesentwicklungsprogrammen und -plänen der einzelnen Länder festgelegt und werden auf unterer Ebene in Gebiets- und Regionalplänen weiter konkretisiert. Unter bestimmten Voraussetzungen, die in den einzelnen Bundesländern zum Teil unterschiedlich geregelt sind¹¹¹, prüfen die Landesplanungsbehörden Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe oder geplante Sondergebietsausweisungen der Kommunen auf ihre Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung. Dies geschieht in der Regel in Form eines sogenannten Raumordnungsverfahrens. Die Ausgestaltung dieses Verfahrens wird durch Landesrecht geregelt¹¹². Eingeleitet wird ein Raumordnungsverfahren gewöhnlich von der jeweils zuständigen

110 Vgl. Eckert, W., Konsument und Einkaufszentrum, Grundlagen privater und kommunaler Einkaufszentrenplanung, Wiesbaden 1978, S. 149 f.

111 Vgl. die einzelnen Regelungen in den Erlassen der Bundesländer zur Anwendung der Baunutzungsverordnung.

112 Zu den Raumordnungsverfahren der Länder vgl. Bielenberg, W., Erbguth, W., Söfker, W., Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder; ergänzbarer Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 5. Lfg. VII, 1981, M 440 - M 450, Rdn. 1 - 84.

Landesplanungsbehörde, beteiligt sind alle "berührten" Planungsträger, teilweise auch Private¹¹³.

Wurde für einen großflächigen Handelsbetrieb ein Raumordnungsverfahren durchgeführt, so sind dessen Ergebnisse (landesplanerische Feststellung) im Bauleitplanverfahren zu berücksichtigen¹¹⁴. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Landesgesetzgebung kann die Frage, welche Rechtsqualität und damit welche Wirksamkeit der abschließenden Beurteilung in einem Raumordnungsverfahren zukommt, nicht einheitlich beantwortet werden. Ob es sich dabei um einen Verwaltungsakt oder lediglich um eine gutachterliche Stellungnahme handelt, hängt maßgeblich von der jeweiligen landesgesetzlichen Regelung ab¹¹⁵. Den hessischen und saarländischen Regelungen zufolge kann beispielsweise die Landesplanungsbehörde Planungen und Maßnahmen vorläufig untersagen. Dagegen endet das Raumordnungsverfahren in Baden-Württemberg und in Bayern in der eher zurückhaltenden Form eines Vorschlags beziehungsweise einer gutachterlichen Feststellung¹¹⁶.

Durch die Abstimmung der Bauleitpläne benachbarter Gemeinden untereinander und die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange bei der Aufstellung der Bauleitpläne soll erreicht werden, daß die planende Gemeinde nicht nur auf die gesamtstaatliche Planung (Raumordnung und Landesplanung) sondern auch auf die Planungen der von ihrer eigenen Bauleitplanung unmittelbar berührten Gemeinden Rücksicht zu nehmen hat¹¹⁷.

113 Vgl. Erbguth, W., Das Raumordnungsverfahren als förmliches Steuerungsmittel - ein Überblick, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, 1979, S. 176.

114 Vgl. Gräf, H., Henneke, J., Landesplanerische ..., S. 221.

115 Vgl. Schefer, A. G., Rechtsqualität der abschließenden Beurteilung im Raumordnungsverfahren: Verwaltungsakt oder gutachtliche Stellungnahme?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, 1979, S. 95.

116 Vgl. Erbguth, W., Das Raumordnungsverfahren ..., S. 177.

117 Vgl. Brohm, W., Planungs- und ..., S. 65.

B. Planungs- und Genehmigungspraxis

Im Hinblick auf die Zielsetzung der Arbeit ergeben sich nur wenige Ansatzpunkte für eine zweckmäßige Trennung der Planungspraxis von der Genehmigungspraxis der Behörden. Zum einen ergeben sich erst durch bauplanerische Festsetzungen oder fehlende Planung¹¹⁸ die jeweiligen Voraussetzungen für Baugenehmigungen, zum anderen sind sowohl für Planungs- als auch Genehmigungsentscheidungen in bezug auf Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe die gleichen Kriterien von Bedeutung. So ist im Rahmen der Bauleitplanung etwa die Notwendigkeit einer Sondergebietsausweisung anhand der Überprüfung "nicht nur unwesentlicher Auswirkungen" im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 zu beurteilen. Eine solche Überprüfung ist jedoch auch dann vorzunehmen, wenn es in einem Genehmigungsverfahren zum Beispiel um die Zulässigkeit eines großflächigen Handelsbetriebes außerhalb eines Kern- oder Sondergebietes geht.

Sowohl für die Planungs- als auch für die Genehmigungspraxis der Behörden ist daher das Erkennen und die Beurteilung nachteiliger Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 und deren Berücksichtigung in den planerischen und genehmigungsrechtlichen Entscheidungen von zentraler Bedeutung.

I. Kommunale Flächenplanungen im Einzelhandel

1. Derzeitige Planungspraxis

a) Flächenbedarfsplanungen

Da den stärker formalisierten Stadtentwicklungskonzepten¹¹⁹ die zugrundeliegenden planerischen Erwägungen genauer zu entnehmen

¹¹⁸ Hier ist zum Beispiel an die Fälle zu denken, in denen § 34 BBauG Anwendung findet.

¹¹⁹ Darunter fallen beispielsweise das Stadtentwicklungsprogramm der Stadt Leverkusen und der Ordnungsplan Zentrale Standorte der Hansestadt Hamburg.

sind als den Vorgaben mit lediglich feststellendem Charakter¹²⁰, die sich vorwiegend auf Argumente des Konkurrenzschutzes stützen, sollen die Stadtentwicklungskonzepte in den folgenden Ausführungen besonders berücksichtigt werden.

Das beschriebene hierarchisch gegliederte Zentrensystem und die damit verbundenen Zielvorstellungen¹²¹ bilden den Ausgangspunkt städtebaulicher Entwicklungsplanung und damit auch die Grundlage planerischer Überlegungen hinsichtlich gewünschter Einzelhandelsstrukturen. Die gezielte Standortlenkung von Einzelhandelsbetrieben und die Zuordnung von Verkaufsflächen zu bestimmten Gemeindegebieten nimmt daher innerhalb der Stadtentwicklungskonzepte eine zentrale Stellung ein und wird dort konkretisiert. Ziel der hinter diesen Vorgaben stehenden Überlegungen ist es, für einen vorgegebenen Zeitraum (zumeist ca. 10 Jahre) zu Aussagen über die zukünftig erforderlichen Einzelhandelsflächen und ihre Verteilung zu gelangen. Dazu werden Flächenbedarfsprognosen für Einzelhandelskapazitäten erstellt, die bei den heutigen Stadtentwicklungskonzepten zumeist auf analytischen Modellen¹²² basieren, in die die standortindividuellen Angebots- und Nachfragekonstellationen als Marktdaten eingehen. Zwar unterscheiden sich die jeweiligen Verfahren in der praktischen Anwendung durch die Planenden in gewissen Details voneinander (zum Beispiel hinsichtlich Umfang und Art der einbezogenen Parameter), die grundlegenden Gedankengänge sind jedoch weitgehend gleich, so daß nur das prinzipielle Vorgehen zur Ermittlung des zukünftigen Flächenbedarfs in seinen wesentlichen Grundzügen dargestellt werden soll.

Den Ausgangspunkt der Planungen bilden stets Untersuchungen der Nachfragestrukturen der Haushalte (zum Beispiel Höhe der ein-

120 Vgl. S. 79 f.

121 Vgl. S. 47 f.

122 Zur Unterscheidung von analytischen Modellen und Analogiemodellen vgl. Rothaar, P., Der Einzelhandel im System der Stadtentwicklungsplanung, Dissertation Universität Saarbrücken 1975, S. 102 - 114.

zelhandelsrelevanten Kaufkraft, Einkaufsverflechtungen der Stadt mit dem Umland sowie innerörtliche Nachfrageströme), gliedert in periodische und aperiodische Nachfrage, sowie der Angebotsstrukturen des Handels (zum Beispiel Umsätze, Verteilung der Verkaufsflächen), ebenfalls aufgeteilt in periodisches und aperiodisches Angebot. Durch den Vergleich errechneter Umsatz- und Kaufkraftwerte für die Angebots- und Nachfrageseite wird die gegebene Versorgungssituation der Kommune (und gegebenenfalls die ihres Umlandes beziehungsweise ihrer Stadtteilzentren) mit periodischen und aperiodischen Gütern ermittelt. Neben einer solchen Gegenüberstellung können auch Vergleiche mit vorgegebenen Richtzahlen¹²³ herangezogen werden, um zu einer Ausstattungsbewertung zu gelangen. Ausgehend von dieser Bewertung des Ist-Zustandes werden Prognosen¹²⁴ über die zukünftigen Entwicklungen der Angebots- und Nachfragestrukturen erstellt, die Aussagen über einen - zur künftigen Sicherung der Versorgung innerhalb einer eventuell vorgegebenen Zentrenstruktur erforderlichen - (Mehr-)Bedarf an Einzelhandelsflächen und deren räumliche Verteilung enthalten.

Diese quantitativen Verfahren zur Ermittlung des künftigen Flächenbedarfs im Einzelhandel zielen von der Idee her darauf ab, eine weitgehend übereinstimmende Entwicklung der Verkaufsflächen und der daraus ableitbaren Umsätze¹²⁵ mit der Nachfrageentwicklung (Kaufkraft) sicherzustellen (vgl. Abbildung 6, S. 92).

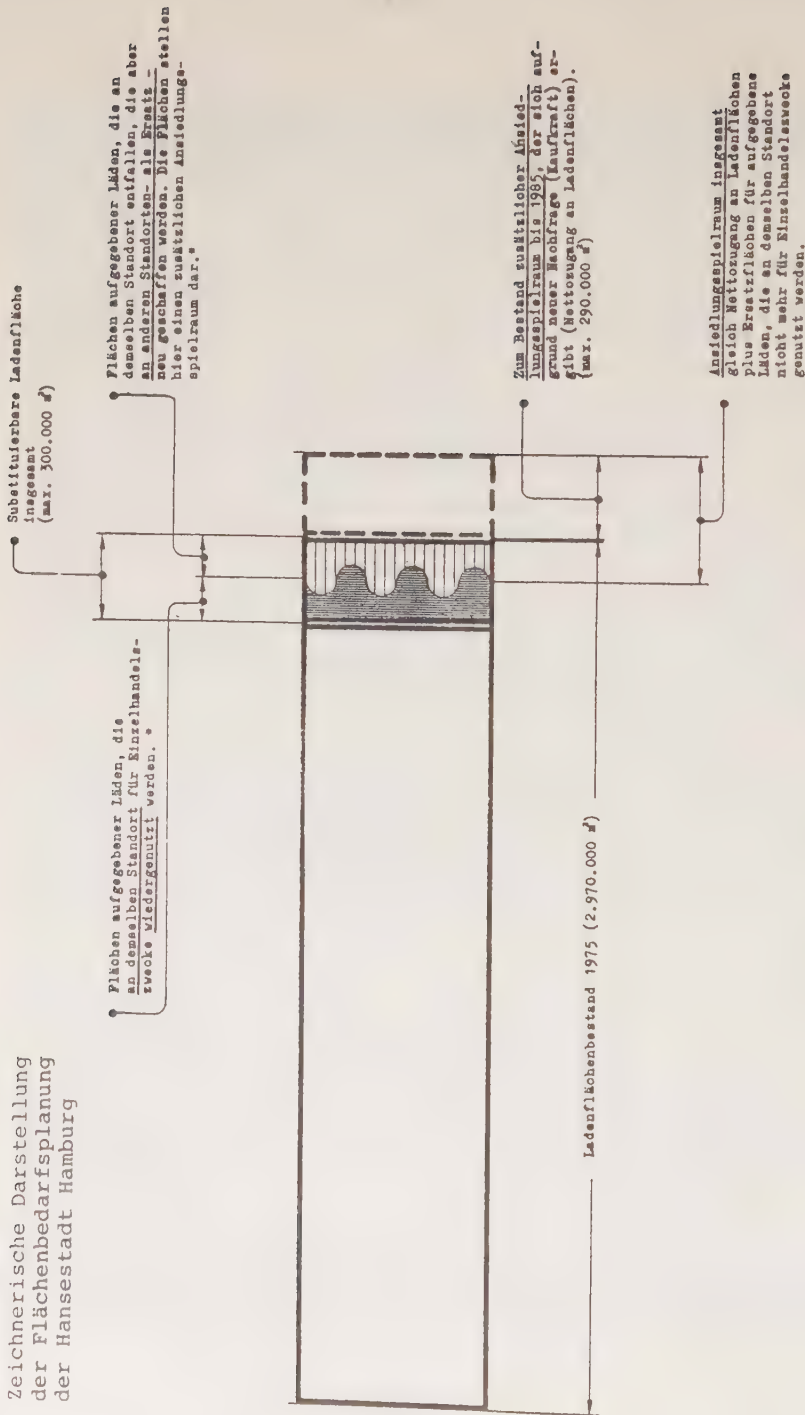
123 Zu den Richtzahlverfahren vgl. Rothaar, P., Der Einzelhandel ..., S. 102 sowie die Richtwerte für die Bewertung der Versorgungssituation im Rahmen des Stadtentwicklungsprogramms der Stadt Leverkusen in Anhang VII.

124 Die Aufgabe der Prognose besteht in der Feststellung, was wahrscheinlich sein wird; vgl. Diederich H., Allgemeine Betriebswirtschaftslehre I, 5. Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1979, S. 199.

125 Aus der Verkaufsfläche wird der bei diesen Verfahren relevante potentielle Umsatz unter Berücksichtigung der Verkaufsflächenproduktivität (= durchschnittlicher Umsatz pro qm) errechnet. Es gilt: Potentieller Umsatz = Verkaufsfläche x Verkaufsflächenproduktivität.

Abbildung 6:

Zeichnerische Darstellung
der Flächenbedarfsplanung
der Hansestadt Hamburg



Quelle:

Hansestadt Hamburg, Ordnungsplan ..., S. 17.

* Größenordnung nicht schätzbar, bei der Wiedernutzung/Neuerichtung können auch neue Vertriebsformen eingeführt werden.

Hintergrund dieser angestrebten Kopplung ist dabei folgende Vorstellung: "Unter der Voraussetzung, daß das Verhältnis der vorhandenen Kaufkraft zur vorhandenen Verkaufsfläche in einer Gemeinde in der Weise ausgeglichen ist, daß die Nachfrage durch das Angebot gedeckt werden kann, wird die von einem neu angesiedelten Verbrauchermarkt angezogene Kaufkraft dem vorhandenen Einzelhandel entzogen, weil dann durch die Schaffung neuer Verkaufsflächen das Kaufkraftvolumen nicht verändert wird"¹²⁶. Ein solcher Entzug von Kaufkraft ruft jedoch nach verbreiteter Ansicht die unter Gliederungspunkt A. II. dieses Kapitels geschilderten Auswirkungen hervor, so daß unter planerischen Gesichtspunkten nur der errechnete Spielraum für weitere Ansiedlungsvorhaben von Handelsbetrieben ausgeschöpft werden soll. Diese Auswirkungen werden somit besonders dann angenommen, wenn ersichtlich kein ausreichendes Nachfragepotential festzustellen ist und nach den bekannten Argumentationsmustern der Planer zusätzliche Verkaufsflächen "... deshalb geeignet sind, den Verdrängungswettbewerb zu fördern und die bestehende Versorgungslage zu verschlechtern"¹²⁷.

Der sich aus diesen Bedarfsüberlegungen ergebende Ansiedlungsspielraum erstreckt sich häufig auf alle Betriebsformen des Handels, jedoch werden in einigen Stadtentwicklungsprogrammen und Studien von Städten auch gezielt nur großflächige Handelsbetriebe betrachtet¹²⁸. Unter Berücksichtigung der Haltungen und jeweiligen Zielsetzungen der Kommunen werden großflächigen Handelsbetrieben aber häufig keine oder nur geringe Anteile am insgesamt zur Verfügung stehenden Ansiedlungsspielraum zugestanden, insbesondere da sich solche Betriebe oftmals nicht mit den Bemühungen der Städte zur Zentralisierung des Handels in Einklang bringen lassen. Denn aus planerischer Sicht werden zu meist nur integrierte Lagen als geeignete potentielle Standorte

126 Stadt Münster, Verbrauchermärkte ..., S. 25.

127 Hansestadt Hamburg, Ordnungsplan ..., S. 10.

128 So zum Beispiel in den bereits mehrfach zitierten Studien der Städte Münster und Augsburg.

für großflächige Handelsbetriebe angesehen, da unter Berücksichtigung der mutmaßlichen Auswirkungen dieser Betriebe auf den vorhandenen Einzelhandel aus planerischer Sicht nur integrierte Standorte als geeignet erscheinen, solche Projekte ohne erhebliche städtebauliche Schäden in die vorhandene Einzelhandelsstruktur einzufügen¹²⁹.

Ausnahmen bilden in dieser Hinsicht im allgemeinen reine Bau- und Möbelmärkte, die aufgrund ihres branchenbedingten Flächenbedarfs häufig auch außerhalb integrierter Lagen zugelassen werden sollen. So heißt es etwa im kommunalen Entwicklungsplan des Zweckverbandes Raum Kassel:

"Spezialisierte Einzelhandelsunternehmen mit großvolumigen Produkten wie Möbel und Baustoffe haben zwangsläufig großen Flächenbedarf für Verkaufs- und Ausstellungsräume verbunden mit einem relativ niedrig kalkulierten Umsatzsoll/m² (nur ca. 20 % eines Verbrauchermarktes mit Vollsortiment). Es sind von diesen Märkten in einem Gewerbegebiet Auswirkungen nach § 11 (3) BauNVO auch bei Flächen über 1 500 m² nicht zu erwarten, weil

- der Kundenverkehr entsprechend der Umsatzerwartungen wesentlich geringer als in Märkten gleicher Größenordnung ist;
- durch die Lage des Unternehmens im Gewerbegebiet nicht die Funktionsfähigkeit benachbarter Gebiete beeinträchtigt wird;
- keine wesentliche Verlagerung von Kaufkraft aus zentralen Bereichen in periphere Gewerbegebiete stattfindet, da hier keine Mehrfacherledigungen möglich sind;
- selbst im Falle eines ruinösen Wettbewerbes aufgrund der

¹²⁹ Vgl. Stadt Münster, Verbrauchermärkte ..., S. 33 sowie die einschlägigen Ländererlasse, die das Integrationserfordernis ebenso betonen.

Warenarten (aperiodische Güter) die wohnnahe Versorgung nicht gefährdet wird"¹³⁰.

Anderer Ansicht in bezug auf Möbelmärkte ist dagegen der Arbeitskreis Gewerbliche Ansiedlung Köln, Gemeinsames Büro der Handwerkskammer zu Köln und der Industrie- und Handelskammer zu Köln. Dort wird der Standpunkt vertreten, "...daß die Versorgung mit Möbeln und anderen Gegenständen, die zum Bereich der langlebigen Konsumgüter zählen, eine typische Aufgabe der Mittel- und Oberzentren ist und die Ansiedlung von Möbelhäusern in peripheren Lagen gegen Ziele der Landesplanung verstößt. Der Arbeitskreis hat immer wieder betont, daß auch für Möbel- bzw. Einrichtungshäuser der Grundsatz der städtebaulichen Integration und der Einfügung in die Zentrenhierarchie uneingeschränkt gelte"¹³¹. Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen als Träger öffentlicher Belange nach § 2 Abs. 5 BBauG zu beteiligen. Insbesondere die Stellungnahmen der Industrie- und Handelskammern bei Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe erhalten bei der Beurteilung der Vorhaben durch die Planungs- und Genehmigungsbehörden ein großes Gewicht¹³².

130 Zweckverband Raum Kassel, Kommunalen Entwicklungsplan - Entwicklungsplanung Einzelhandelsversorgung - Vorlage Nr. 18/79 zur Sitzung der Verbandsversammlung am 27.09.1979, Ziffer 3.5.

131 Arbeitskreis Gewerbliche Ansiedlung Köln, Amt für Wirtschafts-, Mittelstands- und Verkehrsförderung der Stadt Köln (Hrsg.), Tätigkeitsbericht des Arbeitskreises Gewerbliche Ansiedlung Köln 1971 - 1982, Köln, Juni 1983, S. 19.

132 Nach dem Erlass des Landes Nordrhein-Westfalen obliegt es den Kammern, "... auch die absatzwirtschaftlichen Aspekte vorzutragen und bei der Klärung von Zweifelsfragen mitzuwirken". Vgl. Innenminister, Ministerpräsident und Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben. Ansiedlung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben i. S. von § 11 Abs. 3 BauNVO 1977, Gem. RdErl. d. Innenministers - VC2/VA1 - 901.11 - d. Ministerpräsidenten - II A 3 - 94.31 - u. d. Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr - II C 4 - 52 - 20/22 - v. 5. 9. 1977, in: Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1977, S. 1562 ff., Ziffer 3.4. Ähnliche Regelungen finden sich auch in anderen Ländererlassen.

Die zum Teil sehr differenzierten Analysen und Prognosen der Verkaufsflächen bestimmen durch ihre Untergliederung in einen aperiodischen und periodischen Bereich in Verbindung mit den zentrenorientierten Planungen die Flächenplanungen im Handel für unterschiedliche Branchen, Sortimentsbereiche und Betriebsformen. "Zu den Festsetzungen eines Sondergebietes im einzelnen können auch Sortimentsbeschränkungen gehören ... Mit einer solchen Sortiments- bzw. Branchenbeschränkung dürfen jedoch nur städtebauliche nicht aber wettbewerbspolitische Zielsetzungen verfolgt werden"¹³³. Planungsrechtlich eröffnet sich den Kommunen durch diese zulässige Branchen- und Sortimentsbindung an ein auszuweisendes Sondergebiet die Möglichkeit einer überaus exakten Steuerung von Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe sowohl hinsichtlich der Größe als auch der Branche und der Sortimentszusammensetzung¹³⁴.

Mit der novellierten Baunutzungsverordnung steht den Kommunen somit ein wirksames Instrument zur Durchsetzung ihrer Planungen zur Verfügung. Dabei hängt das Ausmaß der Verkaufsflächen, die den großflächigen Handelsbetrieben durch Sondergebietsausweisungen zugestanden werden¹³⁵, wesentlich von den Bedarfsüberlegungen der Kommunen ab.

b) Restriktionen der Planungsmöglichkeiten

Sind die Steuerungsmöglichkeiten von Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe in der beschriebenen Art sehr weitreichend, so zeigen sich in der Planungspraxis der Kommunen doch gewisse Einschränkungen in den Planungsmöglichkeiten. Diese Einschränkungen ergeben sich insbesondere durch die Vorgaben und Ziele der Raumordnung und Landesplanung, durch das Bestreben von

133 Verwaltungsgericht Kassel, Urteil vom 1. 11. 1982, II/1 E 4912/81, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 10 f.

134 Vgl. dazu auch S. 133 ff.

135 Die Stadt Münster spricht in diesem Zusammenhang von "durch Sondergebietsausweisung genau zuzugestehenden Verkaufsflächen für neue Verbrauchermärkte"; vgl. Stadt Münster, Verbrauchermärkte ..., S. 31.

Kommunen, interkommunale Konkurrenz¹³⁶ zu vermeiden und durch mögliche Schadenersatzforderungen im Falle von Bebauungsplanänderungen.

(1) Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Die kommunale Bauleitplanung kann nicht isoliert, für sich, erfolgen. Vielmehr muß sie sich in die Ordnungskonzeptionen des Gesamtstaates einfügen, als dessen Glied die Gemeinde anzusehen ist. Insofern wird die überörtliche Raumplanung des Staates zur Restriktion für die gemeindliche Bauplanung¹³⁷. Auf eine dabei zum Teil durchaus unterschiedliche Interessenlage der Planungsträger (Gemeinden/Regional- und Landesplanung) weist der Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft - Landeskartellbehörde - des Saarlandes hin: "Seit durch die ... Novellierungen des BBauG und der BauNVO Ansiedlungen von Einzelhandelsgroßbetrieben fast ausschließlich auf Kerngebiete und spezielle Sondergebiete eingeschränkt worden sind, hat es verstärkt Bemühungen von Gemeinden gegeben, Sondergebiete für Einzelhandelsgroßbetriebe festzusetzen. In fast allen Fällen konnten die Gemeinden unter Hinweis auf die entsprechenden Passagen des Raumordnungsprogramms bewogen werden, ihre Absicht aufzugeben. Nur eine Gemeinde hat ihre diesbezügliche Absicht bis zum Antrag auf Genehmigung eines entsprechenden Bebauungsplanes vorangetrieben. Die begehrte Genehmigung wurde im wesentlichen unter Hinweis auf die ... Leitsätze des Raumordnungsprogramms versagt. Ein Antrag auf Erteilung der Baugenehmigung wurde demzufolge erst gar nicht gestellt"¹³⁸.

Die Grenzen, die einer eigenständigen Planung der Kommunen durch die Einbindung auch des Einzelhandels in das zentralörtliche System gesetzt sind, werden auch in einem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz deutlich. Das Gericht er-

¹³⁶ Vgl. S. 63.

¹³⁷ Vgl. Brohm, W., Planungs- und ..., S. 62.

¹³⁸ Schreiben des Ministers für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft - Landeskartellbehörde - des Saarlandes vom 7. 10. 1982 an den Verfasser.

klärt im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens den Bebauungsplan einer Gemeinde ohne besondere zentralörtliche Bedeutung, der ein ausgedehntes Sondergebiet für ein Einkaufszentrum ausweist, für nichtig. Nach den Ausführungen des Gerichts haben die zum Mittelbereich eines zentralen Ortes gehörenden Gemeinden "... bei der Ausübung ihrer Planungshoheit auf die Interessen des zentralen Ortes, insbesondere die ihm obliegenden Aufgaben, Rücksicht zu nehmen. Von daher werden ihrem Recht auf Eigenentwicklung als Bestandteil ihrer Planungshoheit inhaltliche Grenzen gesetzt; denn andernfalls steht zu befürchten, daß die zentralen Orte durch den Abzug 'lukrativer' Einrichtungen in benachbarte Gemeinden in ihrer Steuer- und Wirtschaftskraft ausbluten und folglich kaum noch in der Lage sein würden, die übrigen kostenintensiven Einrichtungen der Daseinsvorsorge ... bereitzustellen"¹³⁹

(2) Vermeidung interkommunaler Konkurrenz

Mit der Ansiedlung eines großflächigen Handelsbetriebes in einer Kommune und der damit verbundenen Veränderung der überörtlichen Kaufkraftströme können Kaufkraftabflüsse aus den umliegenden Gemeinden einhergehen, die aus der Sicht der betroffenen Gemeinden als nachteilig betrachtet werden.

Besonders die in Verbindung mit dem Kaufkraftentzug befürchteten negativen Auswirkungen auf die Attraktivität der eigenen Zentren aber auch mögliche Einbußen an Gewerbesteuereinnahmen aufgrund sinkender Umsätze des örtlichen Einzelhandels bei gleichzeitig steigendem Gewerbesteueraufkommen in der Ansiedlungsgemeinde auf Kosten der betroffenen Gemeinden, führen in Einzelfällen zu Bestrebungen, solche interkommunalen Konkurrenzsituationen zu vermeiden. Damit soll zugleich ein "sinnloses

¹³⁹ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. 3. 1983, 10 C 24/82, unveröffentlichte Entscheidungsab-schrift, S. 8 f.

Konkurrieren der Gemeinden untereinander um großflächige Einzelhandelsbetriebe"¹⁴⁰ verhindert werden, das dann zu erwarten ist, wenn eine verschärfte interkommunale Konkurrenzsituation die betroffenen Gemeinden zu eigenen Ansiedlungsbemühungen anregt.

In diesem Zusammenhang teilte der Niedersächsische Minister für Wirtschaft und Verkehr - als Landeskartellbehörde - dem Verfasser mit, nunmehr sei bekannt geworden, daß eine Großstadt mit 21 Gemeinden in ihrer Nachbarschaft vertraglich regeln will, wie die Möglichkeiten des § 11 Abs. 3 BauNVO in Zukunft ausgeschöpft werden sollen. Gegen diesen Vertrag (vgl. die Vertragsabschrift, S. 100) sind seitens der Landeskartellbehörde aus wettbewerbspolitischer Sicht Bedenken erhoben worden, "... weil er praktisch einen generellen Ansiedlungsstop für großflächige Handelsbetriebe zur Folge hätte und eine so umfassende Regelung sicherlich aus städtebaulichen Gründen nicht erforderlich sei"¹⁴¹.

Diesem Vertrag, der weit über die schon seit längerem bekannten Bemühungen einiger Städte und Gemeinden des östlichen Ruhrgebietes zur "Interkommunalen Zusammenarbeit"¹⁴² bei der Abwehr von großflächigen Handelsbetrieben hinausgeht, zeigt recht anschaulich die sich in Einzelfällen abzeichnenden Bemühungen, großflächige Handelsbetriebe auch ohne nähere Prüfung städtebaulicher und landesplanerischer Auswirkungen per se auszu-

140 Vgl. Stadt Augsburg, Stadtentwicklungsprogramm ..., S. 31.

141 Schreiben des Niedersächsischen Ministers für Wirtschaft und Verkehr - als Landeskartellbehörde - vom 24. 6. 1983 an den Verfasser.

142 Nach Auskunft einer beteiligten Stadt begreifen sich die in der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zusammengesetzten Städte und Gemeinden des östlichen Ruhrgebietes als eine in loser Form tagende Kooperation. Die Zahl der teilnehmenden Kommunen variiert von Fall zu Fall. Mit der IKZ wird eine verwaltungsseitige Information und Zusammenarbeit angestrebt; insofern dient die IKZ der Entscheidungsvorbereitung von gegebenenfalls zu fassenden Beschlüssen der politischen Vertretungskörperschaften. Die in der IKZ erarbeiteten und anzuwendenden Richtlinien zur Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe sind in Anhang VIII wiedergegeben.

V e r t r a g

über die Nichtausweisung von Sondergebieten gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO

Auf der Grundlage der §§ 1 Abs. 3 Bundesbaugesetz (BBauG) und 2 Abs. 1 BBauG in Verbindung mit den §§ 6 und 40 der Niedersächsischen Gemeindeordnung

wird zwischen

folgender Vertrag geschlossen:

§ 1

Die unterzeichnenden Gemeinden verpflichten sich, keine Sondergebiete gemäß § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO) in Bebauungsplänen nach § 9 BBauG bzw. § 30 BBauG als Satzung zu beschließen. § 1 Abs. 7 BBauG wird hiervon nicht berührt.

§ 2

Steht eine Gemeinde vor der Entscheidung, im Rahmen der Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BBauG ein Sondergebiet nach § 11 Abs. 3 BauNVO ausweisen zu müssen, ist das Einvernehmen mit den übrigen Vertragsgemeinden herzustellen.

§ 3

Der räumliche Geltungsbereich dieses Vertrages erstreckt sich auf das gesamte Gemeindegebiet der unterzeichnenden Gemeinden.

§ 4

Der Vertrag tritt mit dem Datum der zuletzt unterzeichnenden Gemeinden in Kraft.

§ 5

Die Geltungsdauer des Vertrages endet, wenn dies 2/3 der unterzeichnenden Gemeinden beschließen.

schließen. Dabei wird gleichzeitig der Versuch erkennbar, sich so abzusichern, daß der eigenen Kommune aus der restriktiven Haltung keine Nachteile durch Ansiedlungen in benachbarten Orten (Kaufkraftentzug) erwachsen können.

(3) Schadenersatzforderungen

Die Fülle bereits ausgewiesener Gebiete (besonders Misch-, Gewerbe- und Industriegebiete), in denen nach älterem Baurecht auch heute noch Ansiedlungen großflächiger Handelsbetriebe zulässig sind¹⁴³, erlaubt häufig die Errichtung solcher Projekte, ohne daß sich die Kommune in der Lage sieht, verhindernd einzugreifen. Sind großflächige Handelsbetriebe in diesen Bebauungsplangebieten zulässig, "... obwohl dies landesplanerisch oder städtebaulich nicht vertretbar ist und § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 die Zulässigkeit solcher Betriebe unterbinden könnte, haben die Gemeinden allein die Möglichkeit, durch Änderung der Bebauungspläne diese Gebiete den Vorschriften der neuen BauNVO anzupassen.

Bei einer solchen Änderung von Bebauungsplänen sind allerdings die möglichen entschädigungsrechtlichen Auswirkungen zu beachten. Es können Entschädigungsansprüche nach § 44 BBauG in Betracht kommen, wenn nämlich durch die Bebauungsplanänderungen die bisher zulässige Nutzung als großflächiger Einzelhandelsbetrieb ausgeschlossen wird und dadurch eine nicht nur unwesentliche Wertminderung des Grundstücks eintritt. Eine nicht nur unwesentliche Wertminderung kann dann anzunehmen sein, wenn sich im Hinblick auf die Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe ein Verkehrswert gebildet hat, der nicht nur unwesentlich über dem Verkehrswert vergleichbarer Gewerbe- und

143 Vgl. Hansestadt Hamburg, Ordnungsplan ..., S. 39 f. Vgl. zur Zulässigkeit großflächiger Handelsbetriebe in den verschiedenen Baugebietstypen Gliederungspunkt B. des zweiten Kapitels.

Industriegebietsgrundstücke liegt, in denen die Ansiedlung eines Handelsbetriebs nicht möglich ist"¹⁴⁴.

Obwohl die Gemeinden nach Inkrafttreten der Baunutzungsverordnung 1977 vor allem auch durch Hinweise in den jeweiligen Ländereverlassen zur Baunutzungsverordnung aufgefordert wurden, ihre Planungen zu überprüfen und gegebenenfalls an die neue Vorschrift anzupassen¹⁴⁵, dürfte der Anteil der tatsächlich angepaßten Gebiete nur verhältnismäßig gering sein. Nach den Ergebnissen der Umfrage bei den Landkreisen (Frage 5 des Fragebogens)¹⁴⁶ sind in den 28 Kreisen, die den Fragebogen bearbeitet haben, in der Mehrzahl der Kreise (20) keine Anpassungen älterer Bebauungspläne an die Baunutzungsverordnung 1977 im Hinblick auf unerwünschte Ansiedlungsmöglichkeiten großflächiger Handelsbetriebe vorgenommen worden. Lediglich acht Kreise wiesen auf solche Bebauungsplanänderungen hin. Dabei waren die Änderungen in sechs Fällen von nur sehr geringem Umfang, in einem Fall von geringem Umfang und nur in einem Fall sehr umfangreich. Bedenken, die einer Anpassung im Wege stehen, bestehen zumeist wegen der genannten Entschädigungsansprüche¹⁴⁷ seitens der von der Planung betroffenen Unternehmen an die Kommunen. Die Situation der Kommunen wird dabei häufig von Unsicherheit hinsichtlich tatsächlich bestehender Entschädigungsansprüche geprägt. Diese Unsicherheit spiegelt sich zum Beispiel in folgenden Erklärungen einiger Städte wider¹⁴⁸:

144 Söfker, W., Ansiedlung ..., S. 385. Die in diesem Zusammenhang wesentlichen Bestimmungen des § 44 BBauG sind in Anhang VI wiedergegeben.

145 Vgl. zum Beispiel Innenminister, Ministerpräsident und Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Bauleitplanung ..., Ziffer 4.

146 Vgl. Anhang II.

147 Vgl. Fickert, H. C., Fieseler, H., Baunutzungsverordnung ..., § 11 Tn 28.

148 Auszüge aus Antwortschreiben einiger Städte an den Verfasser.

- "Diese Anträge wurden schließlich alle genehmigt. Eine Ablehnung wäre rechtlich problematisch gewesen, nachdem die Baunutzungsverordnung von 1962 mit ihren weitaus großzügigeren Bestimmungen zugrunde zu legen war. Zu einer Bebauungsplanänderung, die eine Ablehnung ermöglicht hätte, konnte sich der Gemeinderat nicht entschließen".
- "Das rechtliche Instrumentarium zur Verhinderung großflächiger Einzelhandelsbetriebe (Änderung von Bebauungsplänen mit Gewerbegebietsausweisung nach BauNVO 1962) konnte oft nicht eingesetzt werden, da zu hohe Entschädigungsforderungen für die Gemeinde entstanden wären".
- "Obwohl häufig negative Auswirkungen zu vermuten sind, ist das Entschädigungsproblem bei Anpassung der Bebauungspläne an die BauNVO '77 (als Voraussetzung für eine Ablehnung) meist nicht zu lösen".

In diesem Zusammenhang berichtet Gormsen von einer Umfrage, an der sich 20 Großstädte beteiligt haben, und von Informationen des Städtetags Baden-Württemberg, der auf einige konkrete Fälle von Bebauungsplanänderungen bei mittleren Städten in Baden-Württemberg hinwies¹⁴⁹. Danach wurde immerhin von 17 Fällen berichtet, bei denen die Gemeinden ihre ursprüngliche Absicht zur Planänderung abgewandelt oder Planungen wieder aufgegeben haben, um Ersatzansprüche aus Planungsschäden abzuwenden¹⁵⁰. Inwieweit solche Bedenken aufgrund der jeweiligen Rechtslage tatsächlich gerechtfertigt sind, hängt maßgeblich vom jeweiligen Einzelfall ab. Nicht zuletzt die verschlechterte Finanzsituation vieler Gemeinden dürfte auch ein Grund dafür sein, entschädigungspflichtige Eingriffe in die Bauleitplanung möglichst zu vermeiden. Da-

¹⁴⁹ Vgl. Gormsen, N., Einfluß von möglichen Ersatzansprüchen auf kommunale Planungen - Konkrete Beispiele aus der städtebaulichen Praxis, in: Planungsschaden - Keine Bebauungsplanänderung wegen Entschädigungsansprüchen?, Heft 5 des Forum für Stadtentwicklungs- und Kommunalpraxis e. V., Stuttgart, München, Hannover 1983, S. 19 - 31.

¹⁵⁰ Vgl. ebenda, S. 19 f.

her erscheint es verständlich, daß bisher nur wenige Fälle konkreter Ersatzleistungen für entstandene Planungsschäden bekannt sind¹⁵¹.

Auch stellt sich die Frage nach einem möglichen Planungsschaden häufig bereits vor Beginn formeller Schritte im Bauleitplanverfahren; die Kommunen bemühen sich dann um Kompromisse, um Ersatzansprüche zu vermeiden¹⁵². Lösungen zwischen den Beteiligten (Betroffenen und Planern) werden daher häufig schon an den Besprechungstischen der Baudezernenten und Liegenschaftsämter erarbeitet¹⁵³, so daß bereits im Vorfeld von Bauleitplanverfahren Schadenersatzansprüche geregelt werden. Zwar zeigt die Untersuchung Gormsens, daß die meisten Entschädigungsforderungen nicht zu rechtskräftigen Entschädigungsansprüchen geworden sind, weil sich im Laufe des Verfahrens herausgestellt hat, daß ein Ersatzanspruch nicht zu Recht bestand und insofern kein Planungsschaden eingetreten war. Dennoch muß die Bereitschaft zur Planungsänderung verhältnismäßig gering eingeschätzt werden, nicht zuletzt weil die Möglichkeit drohender Schadenersatzansprüche wie eine Art "Dammkesselschwert" über den an der Planung Beteiligten schwebt¹⁵⁴.

Entschließt sich eine Kommune dennoch zu entsprechenden Bebauungsplanänderungen, so enthalten in einigen Fällen die neuen Festsetzungen im Hinblick auf (großflächige) Handelsbetriebe noch restriktivere Bestimmungen, als es dem Regelungsinhalt des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 entspricht. So wurde zum Beispiel in Mannheim der Bebauungsplan für das Gewerbegebiet Käfertal in der Weise geändert, "... daß in dem Gewerbegebiet Einzelhan-

151 Im Zuge der Umfrage Gormsens wurden 13 Fälle von Entschädigungsforderungen nach § 44 BBauG mitgeteilt, von denen die meisten aber nicht zu rechtskräftigen Entschädigungsansprüchen geworden sind, weil sich im Laufe des Verfahrens herausgestellt hat, daß ein Ersatzanspruch nicht zu Recht bestand und insofern also kein Planungsschaden eingetreten war. Vgl. Gormsen, N., Einfluß ..., S. 19 f.

152 Vgl. ebenda, S. 20.

153 Vgl. ebenda, S. 28.

154 Vgl. ebenda, S. 20.

delsbetriebe mit Lebensmitteln nicht zulässig sind. Ein ursprünglich hier vorgesehener Lebensmittelsupermarkt mit ca. 900 m² Verkaufsfläche wurde deshalb nicht genehmigt. Die geforderte Entschädigung für Planungsschäden beläuft sich auf ca. 400 000 DM. Die Stadt Mannheim hat für nutzlos gewordene Architektenleistungen ca. 50 000 DM (Vertrauensschaden § 39 j BBauG) gezahlt und die Forderungen im übrigen, die sich auf Minderung des Grundstückswertes u. a. beziehen, zurückgewiesen. Z. Zt. ist die Sache zur Entscheidung beim Regierungspräsidium Karlsruhe anhängig¹⁵⁵. Ebenfalls in Mannheim (Mannheim-Wallstadt) ist zur Zeit eine Bebauungsplanänderung in ähnlichem Sinn im Gang; das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen. Auch hier wurde die Zulässigkeit von jeglichem Lebensmitteleinzelhandel ausgeschlossen (§ 1 Abs. 4 und 5 BauNVO)¹⁵⁶.

Mit einer Bebauungsplanänderung vom Mai 1982, in der die Bau-nutzungsverordnung 1977 für anwendbar erklärt wurde, hofft die Stadt Balingen, die Ansiedlung weiterer großflächiger Handelsbetriebe verhindern zu können, wobei sogar so weit gegangen wurde, auch Betriebe mit einer Geschoßfläche unter 1 500 qm für unzulässig zu erklären¹⁵⁷.

Es handelt sich bei den exemplarisch aufgezeigten Fällen gewissermaßen um per-se-Verbote, die den restriktiven Regelungsinhalt des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 insofern überschreiten, als hier städtebauliche Auswirkungen von vornherein angenommen wurden und eine Überprüfung des Einzelfalls (z. B. hinsichtlich tatsächlicher Größe, Sortimentszusammensetzung und den daraus

155 Gormsen, N., Einfluß ..., S. 22.

156 Vgl. ebenda. Vgl. zu den weitreichenden Möglichkeiten der Festsetzungen nach § 1 Abs. 4, 5 und 9 BauNVO 1977 die entsprechenden Regelungen in Anhang IV. Auf die Möglichkeiten solch einschränkender Festsetzungen in Bebauungsplänen weisen auch die einschlägigen Ländererlasse zur Anwendung der Baunutzungsverordnung hin.

157 Vgl. den entsprechenden Satzungsbeschuß mit Begründung in Anhang IX.

zu erwartenden städtebaulichen Auswirkungen) nicht mehr stattdfinden braucht, um ansiedlungswillige Handelsbetriebe abwehren zu können.

Über eine andere interessante Kategorie von Bebauungsplanänderungen berichteten zwei Vertreter von großflächigen Handelsunternehmen im Zuge der Befragung durch den Verfasser. Danach kommt es in Einzelfällen vor, daß Gemeinden versuchen, ihre bestehenden Bebauungspläne für nichtig zu erklären, um unerwünschte Ansiedlungen großflächiger Handelsbetriebe verhindern zu können. Im günstigsten Fall besteht nämlich für eine Kommune die Möglichkeit, den entsprechenden Bebauungsplan dann so zu ändern, daß großflächige Handelsbetriebe keine Ansiedlungsmöglichkeiten mehr erhalten und zudem Schadenersatzansprüche nicht zu befürchten sind.

Da nach Meinung von Experten infolge der aufwendigen Verfahrensvorschriften und der komplizierten Planungsregelungen des Baurechts Bebauungspläne sehr häufig nicht allen formellen Anforderungen genau genügen, bieten sich in der Regel entsprechende Angriffspunkte an, um einen bestehenden Bebauungsplan als nichtig erklären zu können¹⁵⁸. Voraussetzung für Entschädigungsansprüche ist aber stets, daß der Bebauungsplan rechtsverbindlich, also rechtsgültig zustande gekommen ist. Ist ein Bebauungsplan aber "... nichtig, etwa wegen eines nicht geheilten Verfahrensfehlers, mangelhafter Begründung, fehlerhafter Abwägung oder Nichtentwicklung aus dem Flächennutzungsplan entsprechend den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen, bedarf es materiell-rechtlich keiner Aufhebung des Plans. Die

¹⁵⁸ So ist auch der Bundesbauminister der Ansicht, aufgrund der vielfältigen und komplizierten Regelungen im Bauplanungsrecht könne fast jeder aufgestellte Bebauungsplan mit Aussicht auf Erfolg angefochten werden. Vgl. Baurecht/Vereinfachung und Ausbau. Langer Marsch durch den Paragraphen-Urwald, in: Handelsblatt, Nr. 140 vom 25. 7. 1983, S. 3.

Aufstellung eines neuen Plans mit anderen Festsetzungen löst insoweit keine Entschädigungsansprüche aus"¹⁵⁹.

Berichtet wurde von den beiden Vertretern der Handelsunternehmen vom Vorgehen zweier Kommunen nach diesem Muster in zwei Fällen von Erweiterungsvorhaben bestehender SB-Warenhäuser, die nach der Baunutzungsverordnung 1962 (Gewerbegebiet nach § 8 BauNVO) zu beurteilen waren und bei denen den Kommunen daher keine andere Möglichkeit gegeben war, die Erweiterungen zu verhindern. Solche Vorgehensweisen sind jedoch bisher nur in wenigen Einzelfällen bekannt; dies dürfte nicht zuletzt auch auf eine gewisse "Hemmschwelle" bei den Kommunen zurückzuführen sein, sich selbst eine fehlerhafte eigene Planung zu bescheitigen.

2. Änderung der Planungspraxis ab 1984?

Besteht für ansiedlungswillige großflächige Handelsbetriebe zur Zeit noch die Chance, durch gezielte Suche nach Gebieten mit älterem Baurecht geeignete Baugrundstücke zu finden, so kann sich diese Situation ab dem 1. Januar 1984 auf längere Sicht grundlegend ändern. Von diesem Zeitpunkt an wird die entschädigungsrechtliche Problematik bei der Anpassung der oben genannten Baugebiete an die Baunutzungsverordnung 1977 für die Kommunen von weit geringerer Bedeutung sein. Denn § 44 Abs. 2 BBauG n. F.¹⁶⁰ begrenzt die Entschädigungspflicht wegen einer Aufhebung oder Änderung der bloßen Bodennutzbarkeit auf die Frist von sieben Jahren.

¹⁵⁹ Deutscher Städtetag, Anpassung von Bauleitplänen an eine veränderte städtebauliche Situation - Hinweise des Deutschen Städtetages zur entschädigungsrechtlichen Problematik -, in: Der Städtetag N. F., 32. Jg., 5/1979, S. 255. Vgl. dazu auch Fickert, H. C., Fieseler, H., Baunutzungsverordnung ..., § 11 Tn 29.

¹⁶⁰ Vgl. Anhang VI.

Wird durch eine Bebauungsplanänderung die zulässige, nicht ausgeübte Nutzung eines Grundstücks aufgehoben oder geändert, so ist nur innerhalb der mit der Zulässigkeit beginnenden Siebenjahresfrist eine Entschädigung nach dem Unterschied zwischen dem Wert des Grundstücks aufgrund der bisher zulässigen Nutzung und seinem durch die Aufhebung oder Änderung bedingten Wert zu leisten¹⁶¹. "Hiermit korrespondierend, bestimmt § 44 Abs. 3 BBauG n. F., daß der Eigentümer grundsätzlich nur eine Entschädigung für Eingriffe in die ausgeübte Nutzung verlangen kann, wenn die zulässige Nutzung eines Grundstücks nach Ablauf der Siebenjahresfrist aufgehoben oder geändert wird (Hervorhebungen durch den Verfasser). Die Befristung gilt nicht nur für Bodennutzbarkeiten, die nach dem Inkrafttreten der Baurechtsnovelle am 1. 1. 1977 begründet werden, sondern auch für die vorher nach altem Recht begründeten Nutzbarkeiten. Für diese hat die Siebenjahresfrist mit dem Inkrafttreten der Novelle am 1. 1. 1977 zu laufen begonnen (Art. 3 § 10 Abs. 1 Satz 1 ÄndG BBauG)"¹⁶². Die Höhe der Entschädigung bemißt sich in diesem Fall (ausgeübte Nutzung, Fristablauf nach sieben Jahren) nach dem Unterschied zwischen dem Wert des Grundstücks aufgrund der ausgeübten Nutzung und demjenigen Wert, der sich durch die Aufhebung oder Änderung der zulässigen Nutzung ergibt (§ 44 Abs. 3 BBauG)¹⁶³.

Für den hier interessierenden Bereich potentieller Standorte für großflächige Handelsbetriebe in Gebieten mit älterem Baurecht bleibt festzuhalten: "Wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks nach Ablauf der Frist von sieben Jahren ab Zulässigkeit aufgehoben oder geändert und war die zulässige Nutzung nicht verwirklicht, entsteht für etwaige mit der Aufhebung oder Änderung der zulässig gewesenen Nutzung verbundene Grundstückswertminderungen kein Entschädigungsanspruch"¹⁶⁴. Damit entfällt ab 1.1.1984

¹⁶¹ Vgl. Breuer, R., Entschädigungsrechtliche Konsequenzen von Eingriffen in die Baufreiheit, in: Die Öffentliche Verwaltung, 31. Jg., Heft 6, März 1978, S. 194.

¹⁶² Ebenda.

¹⁶³ Vgl. Deutscher Städtetag, Anpassung ..., S. 257.

¹⁶⁴ Ebenda.

ein wesentlicher Grund für die bisher nur sehr zögernd vorgenommene Anpassung älterer Bebauungspläne an die Baunutzungsverordnung 1977. Es spricht daher viel dafür, daß ab 1984 eine sehr viel größere Zahl von Bebauungsplänen als bisher angepaßt werden¹⁶⁵ und dann auch § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 vielmehr als bisher direkt zur Anwendung kommen wird.

II. Probleme bei der Auslegung und Anwendung der Baunutzungsverordnung

Wie im Laufe der Arbeit bereits betont wurde, richtet sich die Zulässigkeit großflächiger Handelsbetriebe seit 1977 nicht zwangsläufig nach der novellierten Baunutzungsverordnung 1977, sondern es kommen für solche Ansiedlungen auch Gebiete nach älterem Baurecht und solche nach § 34 BBauG in Betracht. Zugleich soll noch einmal darauf hingewiesen werden, daß die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 großflächige Handelsbetriebe nicht per se aus anderen Baugebieten im Sinne der Verordnung ausschließt, sondern sie nur dann in eigens auszuweisende Kern- und Sondergebiete verweist, wenn es sich um großflächige Handelsbetriebe mit entsprechenden städtebaulichen und landesplanerischen Auswirkungen handelt, die

165 Diese Vermutung wird allerdings durch die Befragung der Landkreise nicht voll bestätigt. Nur in 9 der 28 Kreise, die die Umfrage beantworteten, sind entsprechende Bebauungsplanänderungen zur Vermeidung potentieller Ansiedlungsmöglichkeiten für großflächige Handelsbetriebe vorgesehen, während in 17 Kreisen solche Änderungen nicht geplant sind (zwei Kreise konnten dazu keine Angaben machen). In diesem Zusammenhang muß aber darauf hingewiesen werden, daß die Befragung lediglich den überwiegend ländlich strukturierten Teil der Kreise erfassen konnte, wo Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe weitaus geringere Bedeutung haben dürften als in den größeren Städten, die nicht in die Umfrage einbezogen werden konnten. Zudem ist zu beachten, daß auch ab 1. 1. 1984 Bebauungspläne nicht willkürlich (etwa im Hinblick auf Konkurrenzschutzgedanken) geändert werden dürfen. Vielmehr dürfen nur sachgerechte (städtebauliche) Erwägungen im Sinne des § 1 BBauG in die Begründung zur Änderung eingehen.

in der Regel dann anzunehmen sind, wenn die Geschoßfläche 1 500 qm übersteigt.

Diese Regelung wirft in der praktischen Anwendung eine Reihe von Auslegungsproblemen auf. Solche Zweifelsfragen ergeben sich in erster Linie aus dem Begriff "großflächiger Handelsbetrieb" und zur Frage, wie man eventuelle negative Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO feststellen kann. Diese Probleme, die Gegenstand der Ausführungen dieses Kapitels sein werden, beschreibt der Baudezernent einer Bauaufsichtsbehörde in einem Schreiben an den Verfasser sehr anschaulich:

- "1. Stellt der Begriff 'großflächig' ein eigenes Tatbestandsmerkmal dar oder handelt es sich nur um eine mehr redaktionelle Beschreibung von Betrieben mit eventuellen negativen Auswirkungen? Anders ausgedrückt: Ist zuerst die Frage zu prüfen, ob überhaupt ein 'großflächiger' Betrieb vorliegt, und brauchen die eventuellen negativen Auswirkungen dann nur untersucht zu werden, wenn diese Frage bejaht wird? Oder ist ein Betrieb, der die beschriebenen negativen Auswirkungen haben kann, auf jeden Fall ein 'großflächiger' Betrieb, so daß zunächst und zuerst die Frage der Auswirkungen zu untersuchen ist? Wenn 'großflächig' ein Tatbestandsmerkmal ist, gibt es dann eine allgemeine Quadratmeter-Mindestgrenze, ab der dieses Tatbestandsmerkmal erfüllt ist, und wo liegt diese?

Kommt es dabei auf die Branche oder das Sortiment an? Ist z. B. eine Möbelhandlung nach ihrer Verkaufs- oder Geschoßfläche anders zu beurteilen als eine Lebensmittelhandlung, ein Schreibwaren- oder ein Schuhgeschäft; d. h., sind 1.495 qm Geschoßfläche in einem Möbelladen mit seinen großen Einzelstücken und seinem Bedarf an viel Ausstellungsfläche genau so zu werten wie 1.495 qm Geschoßfläche eines Eisenwarengeschäfts oder einer Getränkehandlung? Kommt es auf die Größe des Siedlungsortes an? Ist z. B. der gleiche Betrieb mit 1.400 qm Geschoßfläche in Hintertupfingen (200 Einwohner) 'großflächig', in München oder Mainz aber nicht? Oder kommt es auf die in der Branche oder am Ansiedlungsort herkömmliche oder übliche Größe an? Ist ein Geschäft mit 600 qm-Netto-Verkaufsfläche 'großflächig', wenn am Ort seither nur Läden mit max. 200 qm Verkaufsfläche ansässig sind, der neue Betrieb sozusagen 'aus dem Rahmen fällt'?

Nach der Regelvermutung des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO sind jedenfalls Betriebe mit mehr als 1.500 qm Geschoßfläche 'großflächige' Betriebe; die Wahl des rechtstechnischen Mittels einer Vermutung spricht dafür, daß auch Betriebe unter diesem Schwellenwert 'großflächige' Betriebe mit möglichen negativen Auswirkungen sein können. Allerdings trifft die Vermutung keine Unterscheidung nach Branche, Sortiment oder Ansiedlungsort.

Am Anfang unserer Überlegungen hatten wir deshalb in Absprache mit dem Regierungspräsidium mangels einschlägiger Rechtsprechung aufgrund einer Kommentarstelle die Untergrenze für die 'Großflächigkeit' bei 700 qm Netto-Verkausfläche angesetzt; deshalb wurden dann auch einige ... Vorhaben in Größenordnungen unter dieser Grenze genehmigt. Inzwischen sind wir davon abgekommen und neigen mehr der Auslegung zu, daß eine Interdependenz zwischen Sortiment, Größe des Ansiedlungsortes und dort vorhandener Betriebsstruktur bei der Auslegung des Begriffes 'großflächig' besteht.

2. Wie stellt man fest, ob ein Betrieb negative Auswirkungen i. S. des § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO 1977 haben kann? Spielt neben der städtebaulichen Lage, etwa bei den Kriterien 'infrastrukturelle Ausstattung' oder 'Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich', auch die Umsatzerwartung in Relation zur vorhandenen Kaufkraft der Bevölkerung eine Rolle? Kommen nur unmittelbare oder auch mittelbare Auswirkungen des Vorhabens in Betracht? Es wäre z. B. denkbar, daß ein Großraumladen des Lebensmittelbereichs zunächst die infrastrukturelle Ausstattung und das Versorgungsangebot verstärkt, über einen einsetzenden Verdrängungswettbewerb auf längere Sicht aber empfindlich stört, weil herkömmliche Einkaufsbereiche mit Läden der verschiedensten Art allmählich veröden und die Bevölkerung (auch die weniger mobilen älteren Leute etwa) nur noch auf den Großraumladen irgendwo in einem Gewerbegebiet angewiesen ist.

Wenn es auf Umsatzerwartungen oder Rendite-Erfordernisse im Verhältnis zur Kaufkraft und zum vorhandenen Versorgungsgrad ankommt, wo liegt hier dann der Schwellenwert? Welcher Einzugsbereich ist zugrunde zu legen? Wann sind die Auswirkungen 'nicht nur unwesentlich', sondern wesentlich? Welche Rolle spielt dabei (außerhalb von Sondergebieten) der Planungswille der Gemeinde?"

III. Tatsächliche Auslegung und Anwendung der Baunutzungsverordnung

1. Die Bedeutung der "Großflächigkeit"

"Die Geschoßfläche eines Betriebes ist als Maßstab für die Großflächigkeit i. S. des § 11 Abs. 3 weniger geeignet. Da ein bestimmtes Verhältnis zwischen der Geschoßfläche und der Verkaufsfläche nicht besteht, sagt die Geschoßfläche über die tatsächliche Verkaufsfläche nichts aus. ... In Satz 3 wurde die Geschoßfläche aufgenommen, weil sich die - variable - Verkaufsfläche als ein dem Planungsrecht fremdes Element, das einer neuen planungsrechtlichen Begriffsbestimmung bedurft hätte, für die Aufnahme in die BauNVO nicht eignete"¹⁶⁶. Als maßgebliche Größe für die Bestimmung der "Großflächigkeit" wird, im Gegensatz zu der in § 11 Abs. 3 BauNVO verwendeten Größe Geschoßfläche, in der Praxis die Verkaufsfläche¹⁶⁷ angesehen. Dies dürfte insbesondere auf die Annahme zurückzuführen sein, "... daß letztlich die Verkaufsfläche eines Betriebes das maßgebliche Kriterium ist, um seinen Umsatz und damit die Auswirkungen auf die Verwirklichung von Landesplanung und Raumordnung sowie auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich des Betriebes und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in einer Gemeinde zu erfassen"¹⁶⁸.

Besteht somit zwar weitgehend Einigkeit über die Verkaufsfläche als geeignete Größe zur Bestimmung der "Großflächigkeit", so gibt es doch keinen einheitlichen, in der Genehmigungspraxis allgemein anerkannten unteren Grenzwert, bis zu dem noch von "Großflächigkeit" ausgegangen werden kann. Eine obere Grenze, ab der in der Regel "Großflächigkeit" anzunehmen ist, zeichnet

¹⁶⁶ Fickert, H. C., Fieseler, H., Baunutzungsverordnung ..., § 11 Tn 19.

¹⁶⁷ Vgl. S. 42, Fußnote 17.

¹⁶⁸ Verwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 21. 1. 1982, 2 K 1905/80, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 10. Auf die Verkaufsfläche stellt auch das Verwaltungsgericht Koblenz ab. Vgl. Verwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 8. 12. 1981, 7 K 60/81, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 10.

sich bei 1 000 qm Verkaufsfläche ab. Im Hinblick auf diese obere Grenze argumentiert beispielsweise das Verwaltungsgericht des Saarlandes¹⁶⁹, in der Literatur bestehe weitgehend Einigkeit darüber, daß jedenfalls ein Betrieb mit 1 000 qm Verkaufsfläche und mehr als großflächig im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO einzustufen sei; das Gericht bejaht danach die Großflächigkeit eines Vorhabens mit 1 073,68 qm Verkaufsfläche. Die Schwierigkeit, einen geeigneten Maßstab zur Feststellung der "Großflächigkeit" eines Handelsbetriebes im konkreten Fall zu finden, spiegelt sich in dem nachfolgenden Zitat aus einem Urteil des Verwaltungsgerichts Koblenz wider, in dem es um die Zulässigkeit eines Projektes mit 998,6 qm Verkaufsfläche geht:

"Dieser Wert reicht aus, um eine Großflächigkeit im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO annehmen zu können. Dabei kann vorliegend dahinstehen, welche Mindestgröße für die maßgebliche Verkaufsfläche als Schwellenwert für die Großflächigkeit im Sinne der vorgenannten Vorschrift zu verlangen ist. Geht man davon aus, der Beginn der Großflächigkeit sei bereits bei einem Schwellenwert von 700 qm Verkaufsfläche anzunehmen (so Förster, in Vermessungstechnische Rundschau 1979, S. 286), so bestehen im vorliegenden Fall gegen die Annahme der Großflächigkeit des Betriebes der Beigeladenen keine Bedenken. Doch selbst für den Fall, daß man der Auffassung sein sollte, die Schwelle der Großflächigkeit sei erst bei einer Verkaufsfläche von etwa 1.000 qm erreicht (so Fickert-Fieseler, BauNVO, § 11, Tn 19, S. 375 m. w. N.), so ergibt sich vorliegend kein anderes Ergebnis. Dies folgt daraus, daß die vorliegend in Frage stehende Verkaufsfläche von 998,6 qm sich innerhalb dieses vorgenannten Rahmens (etwa 1.000 qm) bewegt"¹⁷⁰.

Gehen diese beiden zitierten Urteile von einer Überprüfung der "Großflächigkeit" im Sinne eines eigenständigen Kriteriums (neben den "nicht nur unwesentlichen Auswirkungen") aus, so hebt das Verwaltungsgericht Köln in einer Urteilsbegründung

169 Vgl. Verwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 21. 1. 1982, 2 K 1905/80 ..., S. 10.

170 Verwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 8. 12. 1981, 7 K 60/81 ..., S. 10 f.

mehr auf eine zusammengehörige Betrachtung von "Großflächigkeit" und "nicht nur unwesentlichen Auswirkungen" ab:

"Der beabsichtigte Betrieb des Klägers stellt einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb i. S. d. § 11 BauNVO dar. Der Anwendung des § 11 BauNVO steht nicht etwa entgegen, daß das Vorhaben nur eine Geschoßfläche von ca. 1.200 m² und eine Verkaufsfläche von ca. 760 m² aufweist. Wird in der Literatur vertreten, daß die 'Großflächigkeit' schon im Interesse einer einheitlichen rechtlichen Beurteilung nicht mit einer erheblichen Variationsbreite gesehen werden kann und daß die Schwelle der Großflächigkeit etwa bei einer Verkaufsfläche von 1.000 m² liegt,

- so Fickert-Fieseler, Baunutzungsverordnung, 4. Auflage, § 11 Anm. 19 -,

so vermag die Kammer dem nicht zu folgen. Die Auslegung der Vorschrift des § 11 BauNVO ergibt eine solche Einschränkung nicht.

Aus dem Wortlaut des § 11 Abs. 3 BauNVO geht zunächst hervor, daß die 'Großflächigkeit' keine absolute Größe darstellt, denn die in § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO geregelte widerlegliche Vermutung läßt erkennen, daß auch unterhalb einer Geschoßfläche von 1.500 m² die Großflächigkeit nicht generell verneint werden kann. Da die Verkehrsfläche (gemeint ist anscheinend die Verkaufsfläche, Anmerkung des Verfassers) durchschnittlich um ein Drittel geringer als die Geschoßfläche ist

- vgl. Bielenberg/Dyong, Die neue Baunutzungsverordnung, 3. Auflage 1979, Rdnr. 421; für Verbrauchermärkte ebenso Fickert-Fieseler a.a.O., Anm. 19 -,

und demnach eine Geschoßfläche von 1.500 m² etwa einer Verkaufsfläche von 1.000 m² entspricht, ist nicht ersichtlich, daß bei dieser Quadratmeterzahl gleichzeitig der Schwellenwert zur Großflächigkeit liegen sollte. Weitere Anhaltspunkte für einen einheitlichen, der Größe nach festliegenden Schwellenwert sind aus dem Wortlaut der Vorschrift nicht zu erkennen und auch mit ihrem Sinn und Zweck nicht zu vereinbaren. Denn Sinn und Zweck von § 11 Abs. 3 BauNVO ist, 'landesplanerisch oder städtebaulich relevante Vorhaben' nur noch in einem Kerngebiet oder einem besonders dafür vorgesehenen Sondergebiet zuzulassen

- vgl. Begründung des Bundesrates zu der Neufassung des § 11 BauNVO, zitiert bei Bielenberg/Dyong, Rdnr. 427 -.

Für diese landesplanerische oder städtebauliche Relevanz sind aber die Auswirkungen des jeweiligen Vorhabens maßgeb-

lich, so daß die eigentliche materiell-rechtliche Regelung des § 11 Abs. 3 in den Sätzen 2 und 3 dieser Vorschrift zu sehen ist. Gerade in kleineren Gemeinden können Auswirkungen auf die Landesplanung und auf die städtebauliche Ordnung auch schon bei einer geringeren Geschoß- bzw. Verkaufsfläche vorliegen. Daß der Verordnungsgeber diesen unterschiedlichen Größenordnungen der Gemeinden und städtebaulichen Situationen Rechnung tragen wollte, ist aus § 11 Abs. 3 S. 3 BauNVO zu ersehen,

- vgl. Begründung der Regierungsvorlage, zitiert bei Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdnr. 426 -.

Es widerspräche dem Sinn und Zweck der Regelung, wenn ein Vorhaben, welches die in § 11 Abs. 3 BauNVO genannten Auswirkungen haben kann, mit Hinweis auf eine fehlende Großflächigkeit trotzdem zugelassen werden müßte. Daraus ergibt sich, daß die 'Großflächigkeit' nicht isoliert betrachtet werden kann, sondern jeweils im Einzelfall zu ermitteln ist und sich an den möglichen Auswirkungen des Vorhabens zu orientieren hat ...".

Das Urteil entspricht damit weitgehend der in der Genehmigungspraxis anzutreffenden Handhabung, nicht von einem bestimmten festen qm-Wert für "Großflächigkeit" auszugehen, sondern die Festlegung des Begriffs (zumindest nach unten hin) flexibel zu handhaben und die "Großflächigkeit" dabei nicht als eigenständiges Kriterium zu betrachten, sondern sie in Verbindung mit den zu erwartenden "nicht nur unwesentlichen Auswirkungen" als Beurteilungsmaßstab für Ansiedlungsvorhaben anzusehen. So richtet sich beispielsweise die Stadt Augsburg, wie andere Städte auch, nicht nach dem Maßstab 1.500 qm Geschoßfläche/1.000 qm Verkaufsfläche, sondern unterwirft auch weitaus kleinere Projekte einer "stadtentwicklungspolitischen Beurteilung"¹⁷². Verliert somit der Begriff "Großflächigkeit" weitgehend seine Bedeutung als eigenständiges Kriterium und gewinnt die Frage nach den möglichen Auswirkungen an Bedeutung, so stellt sich die Frage nach der Handhabung des Vermutungs-

171 Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 2. 9. 1980, 2 K 3502/79, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 9 - 11.

172 Vgl. die entsprechende Verfügung in Anhang X.

tatbestands für das Vorliegen "nicht nur unwesentlicher Auswirkungen" in der Form der "1500 qm-Regel" in der Genehmigungspraxis.

2. Die Handhabung der "1500 qm-Regel"

Wie bereits beschrieben¹⁷³, hat die Genehmigungsbehörde unabhängig vom Vorliegen der 1500 qm Geschoßfläche zu prüfen, ob Anhaltspunkte dafür gegeben sind, daß entgegen der Vermutung

- a) bei der Standortwahl von Betrieben mit mehr als 1500 qm Geschoßfläche dennoch keine nachteiligen Auswirkungen zu erwarten sind,
- b) bei der Standortwahl von Betrieben mit weniger als 1500 qm Geschoßfläche dennoch nachteilige Auswirkungen zu erwarten sind.

Der letzte Satz des § 11 Abs. 3 BauNVO mit der Einschränkung "in der Regel" ist insoweit lediglich ein (wesentliches) Indiz, aber kein für den Einzelfall ungeprüft anzuwendender Rechtsatz¹⁷⁴.

In der Praxis zeigt sich jedoch nach Angaben der befragten Unternehmen eine diesem Grundsatz kaum entsprechende Handhabung der "1500 qm-Regel". 12 der 15 befragten Unternehmen erklärten, daß in den weitaus überwiegenden Fällen die Vorschrift so ausgelegt wird, daß Projekte mit mehr als 1500 qm Geschoßfläche bei Bauvoranfragen unter Hinweis auf die "1500 qm-Regel" pauschal abgelehnt werden beziehungsweise eine Flächenreduktion gefordert wird. Nach unten hin wird die Regel dagegen weitaus flexibler gehandhabt. Zum einen werden die meisten Projekte, die weniger als 1500 qm Geschoßfläche aufweisen zwar pauschal genehmigt, allerdings wird dabei

¹⁷³ Vgl. S. 31. Zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich der "1500 qm-Regel" vgl. Anhang XV, S. 4 ff.

¹⁷⁴ Vgl. Gelzer, K., Bauplanungsrecht. 3. Auflage, Köln 1979, Rdnr. 758.

häufig versucht, eine Verkaufsflächenreduktion zu erreichen oder eine Verkaufsflächenobergrenze festzuschreiben. Folgendes Zitat eines befragten Unternehmens kann zur Beschreibung der Situation stellvertretend für die Antworten der anderen Unternehmen stehen: "Die Auslegung § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung erfolgt nach unserer Erfahrung derart, daß alles, was 1.500 qm Brutto-Nutzfläche und mehr aufweist, abgelehnt wird und alles, was 1.499 qm Brutto-Nutzfläche aufweist, mit der Auflage genehmigt wird, daß die Verkaufsfläche nicht größer als 1.000 qm sein darf." Die 1500 qm zeigen sich daher in der Genehmigungspraxis als überwiegend schematische Grenze, die von einem Unternehmen wohl treffend als "magische Grenze" bezeichnet wurde.

Auch wenn die Aussagen der Unternehmen zur Handhabung der "1500 qm-Regel" in der Genehmigungspraxis wohl zu sehr verallgemeinern¹⁷⁵, läßt doch die Häufigkeit der in etwa gleichlautenden Antworten auf eine Handhabung ähnlich der der beschriebenen Art schließen. Die Lage, mit der sich augenscheinlich viele Kommunen konfrontiert sehen, wenn Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe zu beurteilen sind, und die zu einer solchen Handhabung beiträgt, beschreibt der Mitarbeiter des Stadtplanungsamtes einer kreisfreien Stadt in einem Schreiben an den Verfasser folgendermaßen: "Die '1500 m²-Regel' des § 11 Abs. 3 BauNVO bietet kein eindeutiges Kriterium für die Annahme 'nicht nur unwesentlicher Auswirkungen'. Jedoch muß in der Praxis diese Regel oft als alleiniges Beurteilungskri-

175 So wurden acht Unternehmen nach deren Angaben auch Projekte mit mehr als 1500 qm Geschößfläche nach Baunutzungsverordnung 1977 genehmigt. Auch die Befragung der Landkreise zeigt, daß solche Objekte nach dieser Vorschrift zugelassen werden. In 14 der 28 Landkreise, die die Umfrage beantworteten, wurden Sondergebiete für großflächige Handelsbetriebe ausgewiesen, davon in acht Fällen für neue Projekte und in neun Fällen nachträglich für bereits bestehende Projekte (in drei Fällen waren sowohl für neue als auch für bestehende Projekte Sondergebiete ausgewiesen worden). Daneben war es in den Landkreisen auch zu Ansiedlungen von Betrieben mit mehr als 1500 qm in Gewerbegebieten (4 Nennungen), Industriegebieten (2 Nennungen) und Kerngebieten (2 Nennungen) nach Baunutzungsverordnung 1977 gekommen.

terium herangezogen werden. Eine Beurteilung der Auswirkung auf die Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung setzt eine detaillierte Untersuchung voraus, die meist innerhalb der Entscheidungsfristen nicht möglich ist und für die die Stadt auch personell nicht ausgestattet ist".

In diesem Zusammenhang erscheint die Regelung von Bedeutung, daß dem Bauwilligen die Darlegungslast bei Bauvorhaben mit über 1500 qm Geschoßfläche obliegt, die entsprechend der Vorschrift (§ 11 Abs. 3 BauNVO) in Satz 3 gegen ihn wirkende Vermutung zu widerlegen¹⁷⁶. Danach liegt es beim Antragsteller, die von den Behörden befürchteten nachteiligen Auswirkungen eines Vorhabens "... substantiiert zu widerlegen oder doch zumindest zu entkräften"¹⁷⁷.

Auf diese Regelung wird vor allem auch in den einschlägigen Länderrerlassen zur Anwendung der Baunutzungsverordnung hingewiesen. Besonders weitreichend und an eine Beweislastregelung grenzend erscheint die Bestimmung im Erlaß des Landes Rheinland-Pfalz. Danach muß bei einem Betrieb, der 1500 qm Geschoßfläche überschreiten soll, "... aber nicht in einem Kerngebiet oder in einem - für solche Vorhaben festgesetzten - Sondergebiet errichtet werden soll, von dem Antragsteller der Nachweis geführt werden, daß trotz dieser Größe mit nur unwesentlichen Auswirkungen zu rechnen ist"¹⁷⁸. Wenn aber die Darlegungslast für Betriebe

¹⁷⁶ Es handelt sich bei dieser Regelung verfahrensmäßig nicht um eine Beweislastregelung, die dem öffentlichen Recht fremd ist; vgl. Fickert, H.C., Fieseler, H., Baunutzungsverordnung ..., § 11 Tn 27.

¹⁷⁷ Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, Urteil vom 9. 2. 1982, 8 A 119/81, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 12.

¹⁷⁸ Staatskanzlei, Ministerium der Finanzen und Ministerium für Wirtschaft und Verkehr des Landes Rheinland-Pfalz, Errichtung ..., Ziffer IV. 1.2.3, S. 591.

mit mehr als 1500 qm Geschoßfläche in dieser Weise geregelt wird, dann erscheint es naheliegend, daß Bauvoranfragen für solche Projekte verhältnismäßig unproblematisch unter Hinweis auf § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO abgelehnt werden können, indem Vermutungen über entsprechende Auswirkungen von den Behörden geltend gemacht werden.

Daß umgekehrt die Darlegungslast "nicht nur unwesentlicher Auswirkungen" im Falle einer Geschoßfläche kleiner als 1500 qm bei der Genehmigungsbehörde liegt und der Bauwillige im Umkehrschluß zunächst davon ausgehen kann, daß nachteilige Auswirkungen nicht zu erwarten sind¹⁷⁹, erklärt die Erfahrung der Unternehmen, daß Objekte dieser Größenklasse überwiegend pauschal zugelassen werden. Denn die Genehmigungsbehörde wird in diesem Fall ihrerseits die entsprechenden Ermittlungen, ob dennoch nachteilige Auswirkungen zu erwarten sind, wegen der notwendigen detaillierten Untersuchungen und Begründungen und der damit verbundenen Arbeitsbelastung nur in beschränktem Umfang durchführen.

Dabei ist jedoch davon auszugehen, daß auch für Betriebe, die die Geschoßfläche von 1500 qm nur unwesentlich unterschreiten, im Hinblick auf die Darlegung der zu erwartenden Auswirkungen keine allzu großen Anforderungen gestellt zu werden brauchen (aus der Sicht der Unternehmen: gestellt werden können). Das Verwaltungsgericht Bayreuth stellt dazu in einem Urteil fest, daß die Annahme von Auswirkungen um so eher gerechtfertigt ist, "... je näher ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb an die 1500 m²-Grenze heranreicht, während umgekehrt die Anforderungen an die Rechtfertigung der Annahme von Auswirkungen um so höher gestellt werden müssen, je weiter sich die Geschoßfläche eines derartigen Betriebes nach unten von der Stichzahl entfernt. Der geplante Großraumladen, der sich nach Art und Größe von den her-

¹⁷⁹ Vgl. Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 6. 11. 1980, 1 OVG A 41/80, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 11.

kömmlichen Einzelhandelsgeschäften im Lebensmittelbereich deutlich unterscheidet, erreicht mit seiner Geschoßfläche von ca. 1448 m² danach eine Größenordnung, die so nahe an den vom Verordnungsgeber als für das Eingreifen der Vermutungsregel maßgeblichen Grenzwert heranreicht, daß nach Auffassung der Kammer deswegen keine besonders strengen - etwa in die Richtung eines Nachweises gehenden - Anforderungen an die Rechtfertigung der Annahme der Möglichkeit von Auswirkungen i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO zu stellen sind, weil sich das Vorhaben jedenfalls noch im engeren Bereich der Vermutungsregel bewegt"¹⁸⁰.

Anhand der Genehmigungspraxis zeigt sich, daß der Begründungsaufwand der Genehmigungsbehörden für Ablehnungen großflächiger Handelsbetriebe jenseits der 1500 qm als sehr gering angesehen werden muß, während er unterhalb der 1500 qm mit abnehmender Fläche zunimmt. Die sich daraus ergebende Herausbildung einer weitgehenden "Ablehnungsmechanik" für Betriebe mit mehr als 1500 qm Geschoßfläche (1000 qm Verkaufsfläche) wird dadurch gefördert, daß der in § 11 Abs. 3 BauNVO genannte Schwellenwert für den Anwender ein einfach zu handhabendes Kriterium darstellt und für ihn Komplexes und Unsicheres (zu erwartende "nicht nur unwesentliche Auswirkungen") auf eine einzige Dimension (ab 1500 qm Geschoßfläche beziehungsweise 1000 qm Verkaufsfläche sind "nicht nur unwesentliche Auswirkungen" zu erwarten) reduziert¹⁸¹.

Festzuhalten bleibt, daß die in § 11 Abs. 3 BauNVO genannte Grenze von 1500 qm in der Genehmigungspraxis als überragend wirksame Orientierungsmarke Anwendung findet und damit in gewissen Grenzen eine vom Gesetzgeber nicht gewollte Automatik entfaltet wird. So wie im Bereich der Planung auf der einen

¹⁸⁰ Verwaltungsgericht Bayreuth, Urteil vom 3. 12. 1981, B 170-II/79, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 16. Inhaltlich gleich auch Verwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 8. 12. 1981, 7 K 60/81 ..., S. 12.

¹⁸¹ Vgl. dazu Gieskes, H., Enge Optik, in: Die Welt, Nr. 199 vom 27. 8. 1977, S. 9.

Seite undifferenzierte und globale Planungsgrundlagen und Aussagen (zum Beispiel "es besteht kein weiterer Bedarf") anzutreffen sind und andererseits weitreichende Analysen als Planungsgrundlage erstellt werden (zum Beispiel Stadtentwicklungskonzepte), so werden auch in der Genehmigungspraxis unterschiedlich detaillierte Überprüfungen von Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe vorgenommen. Während in einem Großteil der Verfahren die 1500 qm-Grenze als überragend wirksame Orientierungsmarke Anwendung findet und dieses Vorgehen insofern mit den undifferenzierten Planungsgrundlagen korrespondiert, werden in anderen Genehmigungsverfahren (darunter insbesondere in den Raumordnungsverfahren) und vor allem auch in den Gerichtsverfahren umfangreiche Überprüfungen der Ansiedlungsvorhaben vorgenommen. Im folgenden sollen die dabei maßgeblichen wesentlichen Kriterien und Verfahren dargestellt und bewertet werden.

3. Die Überprüfung von Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe

Die Überprüfung der Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe richtet sich in erster Linie auf die in § 11 Abs. 3 genannten

- Auswirkungen auf den Verkehr,
- Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung,
- Auswirkungen auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche¹⁸²,

wobei in den meisten Fällen nicht nur eine Auswirkung für sich allein als daraus ableitbarer Grund für die Versagung einer

¹⁸² Diese Kriterien haben nach Angaben der befragten Baurechtsbehörden bei ablehnenden Bescheiden zur Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe in Verbindung mit § 11 Abs. 3 BauNVO die dominante Rolle gespielt. Dies wurde durch die Befragung der Handelsunternehmen bestätigt, die diese Auswirkungen als überwiegende Ablehnungsgründe nannten.

Sondergebietsausweisung oder Baugenehmigung erscheint, sondern zumeist eine Kombination aus den dreien genannt wird.

a) Überprüfung von Auswirkungen auf den Verkehr

Die Auswirkungen auf den Verkehr ergeben sich daraus, daß großflächige Handelsbetriebe vorwiegend von Kunden mit dem eigenen Pkw besucht werden. Dies hat seine Ursache vor allem in der Größe der Einkäufe und den großflächigen Parkmöglichkeiten. Heckl stellt in seiner Untersuchung fest, daß selbst Kunden, die im unmittelbaren Einzugsbereich eines solchen Betriebes wohnen (5-Minuten-Fußweg), aus Bequemlichkeit das Auto benutzen¹⁸³. Zum Kundenverkehr muß der Lieferverkehr (Lkw) hinzugerechnet werden. Zur Ermittlung des in diesem Zusammenhang bedeutsamen, von großflächigen Handelsbetrieben induzierten, Verkehrsaufkommens müssen Art, Lage und Umfang des Betriebes berücksichtigt werden. Die Berechnung des Verkehrsaufkommens kann mit verschiedenen Methoden erfolgen; zum einen über den durchschnittlichen Kundeneinkaufsbetrag beziehungsweise über den Gesamtumsatz des Betriebes und zum anderen über die Zahl der erforderlichen Stellplätze¹⁸⁴.

1. Aus dem Gesamtumsatz des Betriebes kann mit Hilfe des durchschnittlichen Kundeneinkaufsbetrages das durchschnittliche Kundenverkehrsaufkommen am Standort berechnet werden. Dabei sind Unterscheidungen hinsichtlich des Food- und Non-Food-Sortiments zu treffen und das Möbelsortiment ist besonders zu berücksichtigen, da im Bereich des Möbelsortiments mit einem erheblich größeren Einkaufsbetrag je Kunden gerechnet werden muß. Nach Erfahrungswerten entfallen auf einen kaufenden

¹⁸³ Vgl. Heckl, F. X., Standorte ..., S. 161.

¹⁸⁴ Zur praktischen Anwendung dieser Methoden in einem Gutachten vgl. Verwaltungsgericht Minden, Urteil vom 19. 4. 1979, 2 K 1247/78, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 15-17.

Kunden im Möbelbereich fünf Schaukunden, so daß ein Verkaufsvorgang ein Verkehrsaufkommen von 6 Pkw auslöst¹⁸⁵.

2. Für ein Verbrauchermarkt-Projekt wird mit einer Belegungshäufigkeit von 4,5 bis 6,5 Pkws pro Parkplatz während eines achtstündigen Tagesdurchschnitts gerechnet. Aus dem Parkflächenvolumen und der Belegungshäufigkeit errechnet sich dann das tagesdurchschnittliche Pkw-Aufkommen¹⁸⁶.
3. Entsprechend den Richtlinien für Anlagen des ruhenden Verkehrs (RAR) ist bei Einkaufszentren außerhalb innerstädtischer Bereiche in Spitzenzeiten mit einem Quell- beziehungsweise Zielverkehrsaufkommen von etwa einer Fahrt je 35 qm Brutto-Geschoßfläche und je Stunde zu rechnen. Bei einer Brutto-Geschoßfläche von ca. 10.000 qm ergeben sich damit je 286 Fahrten pro Stunde für An- und Ausfahrt¹⁸⁷.
4. Neben den genannten Methoden können noch bestimmte Mischformen angewendet werden (zum Beispiel aufbauend auf Verkehrszählungen)¹⁸⁸.

Gelangt man über solche Berechnungen zu einem geschätzten ungefähren Fahrzeugaufkommen¹⁸⁹, so verbleibt noch die schwierige Aufgabe, diesen Wert in eine aussagefähige Beziehung zu der derzeitigen Verkehrssituation zu setzen, um daraus schlüssig Aus-

185 Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V. (BAG) (Hrsg.), Standortfragen ..., S. 58.

186 Vgl. ebenda, S. 59.

187 Vgl. ebenda.

188 Zur Praxis der Bestimmung des erwarteten Verkehrsaufkommens vgl. zum Beispiel Stadt Duisburg, Großbetriebliche Einzelhandelsunternehmen, Untersuchungen zur Stadtentwicklung Duisburg, Band 5, Juni 1977, S. 11 - 13 und Stadt Münster, Verbrauchermärkte ..., S. 40.

189 So betonen die Gutachter in einem Prozeß, daß ihre numerischen Aussagen zum Pkw-Aufkommen als wahrscheinliche Erwartungswerte eines mehr oder weniger breiten Bereichs anzusehen sind, in dem die realen Werte liegen können; vgl. Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 19. 1. 1981, 1 OVG A 172/78, in: Gewerbearchiv, Heft 11/12, 1981, S. 399.

wirkungen auf den Verkehr ableiten zu können. Denn der sich aus der Schätzung ergebende absolute Wert des Fahrzeugaufkommens sagt für sich allein genommen wenig aus. Vielmehr muß er unter Beachtung der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten (derzeitige Verkehrsbelastung, Möglichkeiten zur Änderung der Verkehrsführung, usw.) interpretiert werden. Der sich dabei ergebende Ermessensspielraum bedingt fast zwangsläufig unterschiedliche Auffassungen über die zu erwartenden Auswirkungen bei Unternehmen und Genehmigungsbehörden. Die in solchen Fällen bemühten Verwaltungsgerichte stehen jedoch vor dem gleichen Problem, die zu erwartenden Auswirkungen abschätzen zu müssen, und orientieren sich daher ebenfalls an den genannten Verfahren beziehungsweise urteilen nach Inaugenscheinnahme oder anhand von Gutachten der zuständigen Polizeiamter oder externen Sachverständigen. Die Problematik der Heranziehung von externen Gutachtern zeigt sich in den Resultaten der jeweiligen Gutachten. Je nach verwendetem Berechnungsansatz und vor allem in Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung der Verfahren (Einbeziehung unterschiedlicher Werte in die Berechnung) können erhebliche Differenzen in den errechneten Ergebnissen auftreten¹⁹⁰.

Die Rechtsprechung hat im Zusammenhang mit den Auswirkungen auf den Verkehr eine zu extensive Auslegung des § 11 Abs. 3 BauNVO jedoch in der Hinsicht eingeschränkt, daß eine Genehmigung nicht allein aufgrund der erwarteten Auswirkungen verweigert werden kann, ohne zu prüfen, ob durch geeignete Maßnahmen diese Auswirkungen verringert oder gar unterbunden werden könnten. Denn der Wortlaut des § 11 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO könnte die Annahme nahelegen, daß großflächige Handelsbetriebe unabhängig davon unzulässig sind, ob negative Auswirkungen durch geeignete Maßnahmen ausgeräumt werden können. "Läßt ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb mehr als nur unwesentliche negative Auswirkungen auf den Verkehr erwarten, ge-

¹⁹⁰ Zum unterschiedlichen Vorgehen von Gutachtern vgl. zum Beispiel Verwaltungsgericht Minden, Urteil vom 19. 4. 1979, 2 K 1247/78 ..., S. 15 - 18.

hört er nämlich zu der in § 11 Abs. 3 Satz 1 beschriebenen Kategorie von Vorhaben - unabhängig davon, ob sich die negativen Auswirkungen im Einzelfall ausräumen lassen. Die BauNVO verbietet diese Vorhaben außerhalb von Kern- und Sondergebieten aber nur wegen ihrer negativen Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung, so daß auch solche Vorhaben zulässig sind, wenn der Bauherr die negativen Auswirkungen im Einzelfall ausräumen kann"¹⁹¹. Demnach kann sich die Genehmigungsbehörde einem Angebot eines Unternehmens, entsprechende Vorkehrungen zu finanzieren, wenn es sie nicht selbst schaffen kann, nicht entziehen, denn es geht etwa bei der Einrichtung einer beampelten Linksabbiegerspur und einer Fußgängerampel, mit deren Hilfe nachteilige Auswirkungen eines geplanten Projektes ausgeräumt werden können¹⁹², nicht um städtebauliche Maßnahmen, die einer Planung bedürfen, sondern um verkehrslenkende Anordnungen.

b) Überprüfung von Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche

Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung und Auswirkungen auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche hängen eng miteinander zusammen und werden daher in den Genehmigungsverfahren häufig gemeinsam erfaßt. Denn die Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung werden aus dem konkurrenzbedingten Ausscheiden zentraler Versorgungsbetriebe beziehungsweise der Nicht-Ansiedlung neuer Betriebe in auszubauenden Zentren hergeleitet. Somit wirkt die Ansiedlung eines großflächigen Handelsbetriebes über seinen negativen Einfluß auf zentrale Versorgungsbereiche auf die Versorgung der Bevölkerung. Andererseits spielt der Gesichtspunkt der Versorgung eine nur untergeordnete Rolle, wenn sich die erwarteten Auswirkungen besonders auf die Zentrenstruktur im Hinblick auf die Steigerung der Attraktivität eines Zentrums konzentrieren. Hierbei handelt es

¹⁹¹ Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 19. 1. 1981, 1 OVG A 172/78 ..., S. 399.

¹⁹² So der Fall im zitierten Urteil.

sich dann vorwiegend um Betriebe des Non-Food-Sortiments (zum Beispiel Fachmärkte, die für die Deckung des periodischen Bedarfs und damit für die Versorgung weniger bedeutsam sind) beziehungsweise um solche mit einem entsprechend geringen Food-Anteil. Da in beiden Fällen aber die gleichen Verfahren zur Abschätzung der Auswirkungen herangezogen werden, können beide Fälle hier zusammen behandelt werden.

Das Vorgehen zur Bestimmung der "nicht nur unwesentlichen Auswirkungen" im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO richtet sich sehr stark nach der bereits aus der Planungspraxis bekannten Methode der Gegenüberstellung von Kaufkraft und Umsatz, wobei auch Planungsvorgaben (Quadratmeter-Vorgaben) als Grundlage der Zulassung dienen. Ohne auf nähere Einzelheiten einzugehen, in denen sich die jeweiligen Verfahren unterscheiden können (auch zum Beispiel hinsichtlich der Quellen für die zugrunde gelegten statistischen Werte), kann das prinzipielle Vorgehen in folgenden Schritte gegliedert werden:

1. Ermittlung der Verkaufsfläche (VK) des Projektes entweder nach Angaben des Unternehmens oder durch Anwendung von "Erfahrungswerten" aufgrund der beantragten Geschoßfläche¹⁹³.
2. Ermittlung des Sollumsatzes (U) des Projektes entweder über direkte Angaben des Unternehmens oder über Umrechnungen über die Flächenproduktivität (FP) nach der Formel $U = VK \cdot FP$.
3. Gliederung des Sollumsatzes in Food-/Non-Food-Umsatz.
4. Bestimmung des Einzugsbereichs des geplanten Projektes.
5. Ermittlung des derzeitigen Umsatzpotentials (UP) der bereits ansässigen (n) Unternehmen, $UP = \sum_{i=1}^n VK_i \cdot FP_i$, $i = 1 \dots n$, gegliedert in Food-/Non-Food Umsatz.

¹⁹³ Es wird beispielsweise häufig davon ausgegangen, daß die Verkaufsfläche in der Regel zwei Drittel der Geschoßfläche ausmacht, also bei 1500 qm Geschoßfläche die Verkaufsfläche 1000 qm beträgt.

6. Ermittlung der Einwohner (EW) im Einzugsbereich.
7. Errechnen der durchschnittlichen einzelhandelsrelevanten Verbrauchsausgaben pro Kopf und Jahr (A) für die Bundesrepublik Deutschland.
8. Bestimmung des Nachfragevolumens (V) im Einzugsbereich des Projektes, $V = A \cdot EW$.
9. Korrektur des so global ermittelten Nachfragevolumens mit einem Korrekturfaktor (zumeist mit GfK-Kaufkraftkennzahlen¹⁹⁴).
10. Beurteilung der Auswirkungen durch Gegenüberstellung von Kaufkraftvolumen (Nachfragevolumen V) im Einzugsbereich und erwartetem Umsatz (U) des Projekts in Verbindung mit dem derzeitigen Umsatzpotential der bereits ansässigen Betriebe.
 - a) Entspricht das Umsatzpotential der ansässigen Betriebe bereits dem derzeitigen Nachfragevolumen oder übersteigt das Umsatzpotential gar das insgesamt rechnerisch zur Verfügung stehende Kaufkraftvolumen ($UP \geq V$), so werden negative Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche im Falle der Zulassung eines zusätzlichen Betriebes ($UP + U > V$) angenommen.
 - b) Überschreitet der potentielle Marktanteil des geplanten Objekts eine nach Meinung der Planungs- und Genehmigungsbehörden noch tolerierbare Grenze¹⁹⁵, werden negative Aus-

¹⁹⁴ Zur Berechnung der Kaufkraftkennzahlen der Gesellschaft für Konsum-, Markt- und Absatzforschung e.V. (GfK) vgl. Falk, B. R., Wolf, J., Handelsbetriebslehre, 6. Auflage, Landsberg am Lech 1982, S. 241 f.

¹⁹⁵ Diese Grenzen werden unterschiedlich hoch angesetzt und zumeist nicht starr gehandhabt. Nach der Regelung im Erlaß des Landes Schleswig-Holstein kann beispielsweise als grobe Richtschnur dafür, ob eine Einkaufseinrichtung über den örtlichen Bereich hinaus wirkt oder diesen zu stark belastet, gelten, daß der zu erwartende Umsatz nicht größer sein sollte als ein Drittel des gesamten Einzelhandelsumsatzes, den die ortsansässige Bevölkerung rechnerisch ermöglicht; vgl. Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, Ansiedlung ..., Ziffer 3.34, S. 6.

wirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche angenommen.

Die Annahme dieser Auswirkungen gründet sich auf die Erwartung, daß durch den Kampf um Marktanteile bei nicht beliebig vermehrbarer Kaufkraft ein Teil der bereits ansässigen Betriebe aufgeben muß beziehungsweise neue, für die Festigung der Zentrenstruktur wichtige Betriebe, nicht entstehen und damit

- die Versorgung und/oder
- die Zentrenstruktur

gestört wird. Diese prinzipielle Vorgehensweise findet sich (wenn auch mit gewissen Modifikationen) im ganz überwiegenden Teil aller Beurteilungsverfahren zur Zulässigkeit großflächiger Handelsbetriebe (auch in Gerichtsverfahren), und zwar sowohl zur Begründung von Ablehnungen als auch von Genehmigungen. Zwei konkrete Fälle aus der Praxis sind dazu in Anhang XI wiedergegeben.

4. Die Berücksichtigung der Auswirkungen in Planungs- und Genehmigungsverfahren

a) Anwendung von Kaufkraft/Umsatz-Analysen

Die Verwaltungsgerichte stehen dem gängigen Kaufkraft/Umsatz-Verfahren zur Beurteilung der Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe einerseits eher skeptisch gegenüber und betonen mehr dessen Verwendbarkeit zur Feststellung gewisser Indizien für das Vorliegen von Auswirkungen und weniger die Eignung, tatsächlich direkt baurechtliche Versagungsgründe ableiten zu können. "Angaben über den Umsatz können im baurechtlichen Verfahren wohl nicht allein rechtserhebliche Entscheidungsgrundlagen sein. Die Relation des zu erwartenden Umsatzes des zu beurteilenden Betriebes zum Umsatz bestehender Einzelhandelseinrichtungen und zur vorhandenen einzelhandelsrelevanten Kaufkraft der Einwohner können aber zusätzliche Anhaltspunkte für die Beurteilung des Einzugsbereichs des Vorhabens vermitteln. ... Sie können daher

auch als Indiz dafür dienen, ob und in welchem Umfang ein Vorhaben die ... städtebaulichen Auswirkungen haben kann"¹⁹⁶.

Andererseits zeigt sich, daß auch die Gerichte im überwiegenden Maße auf eine Beurteilung anhand des gängigen Kaufkraft/Umsatz-Verfahrens angewiesen sind, da es bisher noch nicht gelungen ist (und auch in Anbetracht des engen Zusammenhangs zwischen Wettbewerbswirkungen und Städtebau in Zukunft kaum gelingen wird), die allein maßgeblichen städtebaulichen Auswirkungen von den wettbewerblichen zu trennen. So entschied das Oberverwaltungsgericht Lüneburg im Fall der Ablehnung eines Baugesuches für die Genehmigung eines Verbrauchermarktes mit einer bebauten Fläche von ca. 2500 qm durch die Genehmigungsbehörde: "Die periphere Lage des Vorhabens der Kl. macht eine Umorientierung des innergemeindlichen Gefüges wahrscheinlich, weil der Käuferstrom nun nicht mehr in das Zentrum des Ortes gelenkt wird, sondern eben von dem mit dem Auto gut erreichbaren Verbrauchermarkt angezogen wird. Es liegt nahe, daß diese Wirkung, die gleichbedeutend mit dem Abzug von Kaufkraft aus dem Ortskern ist, die Funktion dieses Ortskerns in Frage stellt"¹⁹⁷. In der geplanten Größenordnung wurde das Vorhaben vom Gericht nicht zugelassen. Die Klage hatte jedoch Erfolg, nachdem die Kläger einen Bauvorbescheid für ein Projekt mit lediglich 1500 qm überbaubarer Fläche beantragten. Nach einer Kaufkraft/Umsatz-Analyse, die sich auf Zahlen der zuständigen Industrie- und Handelskammer stützt, kommt das Gericht zu dem Schluß, daß bei einem entsprechend reduzierten Umsatz (aufgrund der geringeren Fläche) auch nur ein entsprechend geringerer Anteil der Kaufkraft von der Ortsmitte abgezogen wird und damit das Vorhaben in dieser Größenordnung zulässig ist.

Die maßgebliche Einbeziehung des Kaufkraft/Umsatz-Ansatzes in die Beurteilungsverfahren (sowohl der Gerichte als auch der Ge-

¹⁹⁶ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 18. 5. 1982, 1 B - 179/79, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 19.

¹⁹⁷ Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 22. 11. 1979, I OVG A 139/78 ..., S. 104.

nehmungsbehörden) ergibt sich dabei aus dem Erfordernis, das Ergebnis der Beurteilung gegenüber dem ansiedlungswilligen Unternehmen begründen zu können. Die Identifikation und Bewertung von Auswirkungen als Grundlage von Planungs- und Genehmigungsverfahren erfordert somit auch eine gewisse Untermauerung. Hieraus erklärt sich die zu beobachtende Praxis, daß von den in § 11 Abs. 3 BauNVO genannten möglichen Auswirkungen vorwiegend die

- Auswirkungen auf den Verkehr (einschließlich der infrastrukturellen Ausstattung),
- Auswirkungen auf die Versorgung,
- Auswirkungen auf die Entwicklung zentraler Versorgungsgebiete

als Beurteilungsgrundlage herangezogen werden, während die

- Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild und
- Auswirkungen auf den Naturhaushalt

eine nur völlig unbedeutende Rolle spielen¹⁹⁸. Können sich nämlich bei der Abschätzung der drei zuerst genannten Auswirkungen bei verschiedenen Gutachtern schon recht unterschiedliche Ergebnisse zeigen¹⁹⁹, die eine Identifikation und Bewertung möglicher Auswirkungen sehr erschweren, so kann beim Nachweis der letztgenannten Auswirkungen auf quantitative und in diesem Sinne

¹⁹⁸ Vgl. S. 121, Fußnote 182.

¹⁹⁹ Das "Gutachterproblem" resultiert zum einen aus der unterschiedlichen Vorgehensweise und zum anderen aus der Wahl der heranzuziehenden statistischen Werte, die stark voneinander abweichen können. Vgl. zum "Gutachterproblem" die Analyse zweier Gutachten zum Verbrauchermarkt Hockenheim bei Bernhardt, W., Huwe, A., Schmittel, W., Sträter, D., Vergleichende ..., S. 181 - 192.

"überprüfbare" Kriterien kaum zurückgegriffen werden. Es liegt daher nahe, daß sich sowohl die Genehmigungsbehörden als auch die Gerichte vorwiegend auf die Beurteilung der erstgenannten Auswirkungen stützen.

Obwohl Gerichte und Kommentare²⁰⁰ eine Überprüfung der Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 allein aufgrund der Kaufkraft/Umsatz-Rechnung als wenig geeignet ansehen und sich insbesondere eine Zulassung großflächiger Handelsbetriebe nach Maßgabe "freien" Kaufkraftpotentials nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg auch über § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 nicht rechtfertigen läßt, "... weil diese Vorschrift nicht dem Konkurrenzschutz im Einzelhandel dient, sondern ausschließlich städtebaulichen Auswirkungen begegnen soll"²⁰¹, kann in der Praxis eine diesen Auffassungen entgegenstehende Handhabung beobachtet werden.

Ähnlich wie bei der Anwendung der "1500 qm-Regel" zeigt sich eine gewisse Automatik insofern, als die Ergebnisse der Kaufkraft/Umsatz-Analysen weniger als ein Indiz (neben anderen) für das Vorliegen "nicht nur unwesentlicher Auswirkungen" angesehen werden, sondern sich die Beurteilung von Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche fast ausschließlich auf eine Interpretation von Kaufkraft/Umsatz-Zahlen reduziert. Dabei wird die Verwendung der so ermittelten Auswirkungen als Ablehnungs-/Genehmigungsgrund durch den Wortlaut des § 11 Abs. 3 BauNVO insofern erleichtert, als hier lediglich von Betrieben gesprochen wird, die sich zum Beispiel auf die Versorgung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche nicht nur unwesentlich auswirken können. In Anlehnung an die im Gegensatz zur Interpretation von Brehmer/Crone-Erdmann/von Holleben und Fickert/Fie-

200 Vgl. Fickert, H. C., Fieseler, H., Baunutzungsverordnung ..., § 11 Tn 23.

201 Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 19. 1. 1981, 1 OVG A 172/78 ..., S. 398.

seler²⁰² weniger strenge Auslegung von "auswirken können" bei Bielenberg/Dyong oder Förster²⁰³ brauchen in der Planungs- und Genehmigungspraxis an den Nachweis von Auswirkungen keine sehr weitreichenden Anforderungen gestellt zu werden. Wenn es nämlich um den Nachweis einer nicht nur entfernt liegenden Möglichkeit²⁰⁴ oder gar lediglich um die Möglichkeit des Eintritts nachteiliger Folgen geht²⁰⁵, so kann ein solcher Nachweis unter Zugrundelegung von Kaufkraft/Umsatz-Analysen in den meisten Fällen nicht schwerfallen. Damit eröffnet sich ein weitreichender Spielraum bei der Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe, der eine willkürliche Anwendung der Baunutzungsverordnung nicht ausschließt.

Dies zeigt die Erfahrung des Vertreters eines Handelsunternehmens mit einer Baugenehmigungsbehörde. Danach äußerte sich der zuständige Baudezernent auf eine Anfrage des Unternehmens etwa wie folgt:

Nennen Sie mir ein Gebiet, in dem Sie sich ansiedeln wollen, ich nenne Ihnen die Ablehnungsgründe!

Auch wenn diese Äußerung einen Extremfall behördlicher Willkür darstellt, wird allerdings deutlich, daß sich eine sehr restriktive Anwendung der Baunutzungsverordnung in der Genehmigungspraxis, wie sie von der Mehrzahl der Unternehmen beklagt wird, ohne größere Probleme durchsetzen läßt. Denn gerade in Verbindung mit der Handhabung der "1500 qm-Regel" sowie wegen der Vielfalt möglicher Auswirkungen und deren unzureichender Konkretisierung besteht für betroffene Unternehmen nur selten (zumeist nur bei offensichtlichem Mißbrauch) die begründete Aussicht, Widerspruchs- oder Gerichtsverfahren mit Erfolg zu Ende zu führen. Daher gibt auch die weit überwiegende Mehrzahl

202 Vgl. S. 27 f.

203 Vgl. S. 28.

204 So die Interpretation von Bielenberg/Dyong, vgl. ebenda.

205 Vgl. Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 13. 5. 1980, II R 172/79, in: Baurechtssammlung, Band 36, Rechtsprechung 1980, Düsseldorf 1981, Nr. 72, S. 161. Das Gericht interpretiert "können" somit in einem noch weniger strengen Sinne als Bielenberg/Dyong.

der befragten Unternehmen' (12 von 15) an, auf gerichtliche Überprüfungen zu verzichten, insbesondere da diese Verfahren sehr viel Zeit und Geld kosten und sich die relevanten Marktdaten bis zum Abschluß des Verfahrens grundlegend geändert haben können.

b) Flächen- und Sortimentsbeschränkungen

Können Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe aus rechtlichen Gründen nicht völlig verhindert werden, oder besteht ein gewisses Interesse an einer Ansiedlung, so wird häufig versucht, das Projekt in bestimmten Größenordnungen zu halten, das heißt, es wird im allgemeinen eine Verkaufsflächenreduktion angestrebt²⁰⁶. Auch wenn sich, wie das Oberverwaltungsgericht Lüneburg zu Recht feststellt, eine Zulassung großflächiger Handelsbetriebe nach Maßgabe "freien" Kaufkraftpotentials nicht rechtfertigen läßt²⁰⁷, so sind es doch gerade immer wieder solche Bestrebungen, großflächige Handelsbetriebe nur nach dieser Maßgabe zuzulassen, die zu Eingriffen in die Größe und das Sortiment eines solchen Betriebes Anlaß geben²⁰⁸. Mit den angestrebten Verkaufsflächenreduktionen versuchen die Behörden häufig eine Festschreibung der Verkaufsfläche von 1000 qm im Hinblick auf die "1500 qm-Regel" zu erreichen. Denn bei über 1000 qm Verkaufsfläche (beziehungsweise 1500 qm Geschosfläche) liegt zwar die Darlegungslast, daß nur unwesentliche Auswirkungen durch ein Vorhaben zu erwarten sind, beim Antragsteller. Allerdings müssen die Behörden in diesem Fall gegebenenfalls umfangreiche Stellungnahmen abgeben; möglicherweise werden Gutachten oder Raumordnungsverfahren notwendig, so daß in der Regel zusätzlicher Aufwand erforderlich ist. Da-

206 Vgl. zum Beispiel Lebensmittelhandel auf der Suche nach Standorten, Genehmigungsverfahren werden immer schwieriger. Durchkreuzen die Behörden Expansions-Pläne des Handels?, in: Lebensmittel-Praxis, 33 Jg., Heft 22/1981, S. 29 u. 32, Fall 9.

207 Vgl. S. 131.

208 Vgl. beispielsweise das entsprechende Vorgehen in einem Raumordnungsverfahren (Anhang XII).

gegen kann ein Vorhaben unterhalb der planungsrechtlichen Toleranzgrenze häufig ohne besonderen Begründungsaufwand zügig genehmigt werden.

Im Zuge der Bemühungen um Flächenbeschränkungen bei Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe können verstärkt Versuche der Behörden festgestellt werden, stärkeren Einfluß auch auf die Sortimentspolitik des Ansiedlungsprojektes zu nehmen²⁰⁹. So berichtet Kniep, "... daß in zunehmendem Maße die Baugenehmigungsbehörden davon Gebrauch machen, in den Baugenehmigungen das Handelssortiment des Bauherrn/Betreibers zu beschränken, um so bei späteren Sortimentsveränderungen Eingriffsmöglichkeiten zu haben"²¹⁰. Eingeschränkt werden kann der Umfang des zulässigen Warenangebots zum Beispiel durch Auflagen zur Baugenehmigung, indem in die Genehmigung eine dinglich abgesicherte Gewerbebetriebsbeschränkung zugunsten der Kommune etwa in der Form einer beschränkt persönlichen Grunddienstbarkeit einbezogen wird²¹¹.

Nach den bisherigen Erfahrungen der vom Verfasser befragten Unternehmen, steht bei Verbrauchermärkten und SB-Warenhäusern eine Beschränkung des Food-Sortiments im Vordergrund, während Bemühungen zur Reduzierung des Fachhandelssortiments (Artikel

209 Vgl. Lebensmittelhandel ..., S. 24.

210 Kniep, K., Die planungsrechtliche Verhinderung von möglichen Fehlentwicklungen am Beispiel von großflächigen Handelsbetrieben und Spielhallen, in: Planungsschaden - Keine Bebauungsplanänderung wegen Entschädigungsansprüchen?, Heft 5 des Forum für Stadtentwicklungs- und Kommunalpraxis e.V., Stuttgart, München, Hannover 1983, S. 37.

211 Eine solche Grunddienstbarkeit kann zum Beispiel folgenden Inhalt haben: "Der jeweilige Eigentümer des belasteten Grundstücks ist gegenüber der Begünstigten verpflichtet, den Groß- und Einzelhandel mit Nahrungs- und Genußmitteln, sowie Kleidung und Konfektion auf dem belasteten Grundstück zu unterlassen und eine gleichartige Nutzung durch Dritte zu unterbinden". Vgl. Hessischer Landtag, Landtags-Drucksache 9/5187 vom 26. 8. 1981. Zu weiteren Möglichkeiten der Sortiments- und Branchenbindung vgl. Ollenburg, H. L., Branchenbindung bei Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben, Zulässigkeit und rechtliche Einordnung, in: Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer zu Köln, 35. Jg., Heft 2/1980 vom 15. 1. 1980, S. 41 - 44.

des gehobenen Bedarfs) nur selten festzustellen sind. Die Beschränkung des Food-Sortiments dürfte in erster Linie auf vermeintliche Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung zurückgehen, denen besonders vor dem Hintergrund einer abnehmenden Zahl von Lebensmittelgeschäften²¹² besonderes Gewicht beigemessen wird, während im Fall der Reduzierung des Fachhandels-sortiments die Störung des Zentralitätsgefüges und der Attraktivität der Zentren im Vordergrund stehen wird und deshalb Fachmärkte besonders betroffen sind.

Als Folge solcher Einflußnahmen auf die Größe der Fläche und das Sortiment werden in zunehmendem Maße umfangreiche Verhandlungen zwischen ansiedlungswilligen Unternehmen und Behörden geführt, die in betroffenen Kreisen der Unternehmen als "Geschäfts- beziehungsweise Verkaufsflächen-Poker" oder auch "Kuhhandel" beschrieben werden. Diese Bezeichnungen beinhalten, daß zum einen gewisse Untergrenzen für Flächenreduktionen bestehen, die man noch bereit ist zu akzeptieren, und zum anderen bestimmte Leistungen und Gegenleistungen im Genehmigungsverfahren eine Rolle spielen können.

Untergrenzen ergeben sich für die Unternehmen in bezug auf den Umsatz, der auf reduzierten Flächen gerade noch zu erzielen ist (Sicherung der Wirtschaftlichkeit des Betriebes). Für die Behörden ergeben sich Untergrenzen insofern, als mit sinkender Quadratmeterzahl ein Nachweis nachteiliger Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 immer schwieriger wird, der Beweis nur unwesentlicher Auswirkungen durch die Unternehmen aber leichter wird. Innerhalb einer mehr oder weniger großen Bandbreite kann ein von Behörden und Unternehmen gemeinsam akzeptierter Wert liegen. Ähnliches gilt für die Sortimentszusammensetzung.

Eine andere Möglichkeit der Unternehmen besteht darin, sich das "Wohllollen" der Behörden zu sichern. Beispielsweise übernimmt ein Betrieb (wie von einem Unternehmen berichtet) als Gegenleistung für eine Baugenehmigung die Kosten einer für das neue Projekt notwendigen Anbindungsstraße nicht nur bis zum

212 Vgl. S. 18.

eigenen Grundstücksanschluß, sondern auch für den weiteren Verlauf der Straße. Die später bauenden weiteren Anlieger zahlen dann ihren Beitrag an das Unternehmen. Die Gemeinde erhält damit einen zinslosen Kredit. Andere Möglichkeiten bestehen etwa darin, von der Gemeinde erwünschte Einrichtungen mitzubauen wie etwa Hotels, Bowling-Center, Tennishallen usw.

Die Grenze der Verhandlungsmöglichkeiten ist für die Unternehmen sehr schnell dann erreicht, wenn es den Behörden gelingt, eine so weitgehende Flächenreduktion (Sortimentsbegrenzung) als erforderlich nachzuweisen, daß das Projekt für den Betreiber unrentabel wird. Der Erfolg von Verhandlungen zur Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe wird von daher stark beeinträchtigt. So spricht auch die von den Unternehmen erfragte subjektiv geschätzte Ablehnungsquote (ablehnende Bescheide in Prozent aller informellen und formellen Bauvoranfragen und konkreten Bauanträgen) für einen nur mäßigen Erfolg bei Ansiedlungsvorhaben neuer Märkte. Von den 15 Unternehmen konnten oder wollten zur Ablehnungsquote 9 keine Angaben machen, lediglich 6 beantworteten die entsprechende Frage.

Unternehmen 1: Bis Ende der 60er Jahre wurden die Grundstücke von den Kommunen angeboten.

Vor 1977: ca. 50 % Ablehnungen

Nach 1977: ca. 99 % Ablehnungen

Auch Anträge auf Genehmigung von Märkten mit weniger als 1500 qm werden zu 95 % ablehnend beschieden.

Unternehmen 2: Vor 1977: ca. 40 % Ablehnungen

Nach 1977: ca. 90 % Ablehnungen

Unternehmen 3: Bis 1968 keine Ablehnungen.

Zwischen 1968 und 1977: ca. 50 % Ablehnungen

Nach 1977: weit mehr als 50 % Ablehnungen

Unternehmen 4: Seit 1977 haben sich die Ablehnungen verdreifacht.

Unternehmen 5: Vor 1977 wurden im Durchschnitt zwei Betriebe pro Jahr eröffnet, seit 1977 konnten nur noch insgesamt 3 Projekte realisiert werden.

Unternehmen 6: Seit 1977 wurden zwei Objekte in Angriff genommen. Beide wurden abgelehnt.

Obwohl die genannten Zahlen nicht als objektiv nachprüfbare Daten anzusehen sind²¹³, zeigt doch die Veränderung gegenüber der Zeit vor der Novellierung der Baunutzungsverordnung den nunmehr feststellbaren restriktiv wirkenden Einfluß dieser Vorschrift.

5. Regionale und lokale Besonderheiten

Die Frage nach regionalen und lokalen Besonderheiten bei der Anwendung der Baunutzungsverordnung läßt sich nur sehr schwer beantworten. Zum einen konnten dadurch, daß die größeren Städte nicht in die Befragung der Baurechtsbehörden einbezogen werden konnten, durch diese Umfrage keine Hinweise auf Unterschiede in der Anwendung der Baunutzungsverordnung in ländlichen Gebieten und größeren Städten gewonnen werden. Zum anderen erbrachte aber diese Umfrage auch keine Ergebnisse zu regionalen, das heißt länderspezifischen Besonderheiten bei der Anwendung der Baunutzungsverordnung, weil fast alle befrag-

213 Zum Vergleich können nur die Ergebnisse der Befragung der unteren Baurechtsbehörden herangezogen werden. 14 von 28 der antwortenden Landkreise beantworteten die Frage nach der Ablehnungsquote (Frage 1.d des Fragebogens) bei Bauvoranfragen. Zu den Bauanträgen wurden nur in zwei Fällen Angaben gemacht. Einem Vergleich der Situation vor und nach 1977 sind jedoch enge Grenzen gesetzt, da von den 14 Antworten nur 5 auch eine Quote für die Zeit vor 1977 enthalten. Die Quoten vor 1977/nach 1977 werden angegeben mit (%): 6,5/6,5; 10/20; 20/100; 30/50; 40/40. Die von den verbleibenden 9 Landkreisen für die Zeit nach 1977 genannten Quoten belaufen sich auf (%): 6,8; 10; 20; 22; 30; 50; 60; 100; 100.

ten Landkreise die entsprechenden Fragen²¹⁴ entweder nicht oder nur nichtssagend beantworteten.

Da die vom Verfasser befragten 15 Handelsunternehmen bis auf vier, die bundesweit tätig sind, nur jeweils in einigen wenigen Bundesländern agieren, können sich deren Aussagen somit nur auf einen begrenzten Teilbereich der Bundesrepublik beziehen und auch lediglich eine subjektive Einschätzung wiedergeben.

Zur Frage nach der Schwere der empfundenen Behinderung bei Ansiedlungsvorhaben in Verbindung mit der Baunutzungsverordnung in den einzelnen Bundesländern äußerten sich 9 der 15 befragten Unternehmen. Dabei betonten drei bundesweit tätige Unternehmen ausdrücklich, die größten Schwierigkeiten ergäben sich in Bayern. Von den jeweils nur in einigen Bundesländern tätigen Unternehmen hoben in dieser Beziehung zwei Unternehmen besonders das Saarland hervor. Bei den übrigen Unternehmen erfolgte eine solche pointierte Nennung von Bundesländern nicht. Bei der von diesen Unternehmen zum Teil versuchten Abstufung der Länder nach der Schwere der empfundenen Behinderung wurden zwar Baden-Württemberg (4 Nennungen), Nordrhein-Westfalen (3 Nennungen) und Rheinland-Pfalz (3 Nennungen) vor Niedersachsen (2 Nennungen), Hamburg (1 Nennung) und Bremen (1 Nennung) am häufigsten genannt, jedoch jeweils in unterschiedlicher Reihenfolge.

Die Angaben der Unternehmen lieferten somit insgesamt kein eindeutiges Gesamtbild. Lediglich die besonders pointierten Nennungen Bayerns und des Saarlandes lassen auf eine besonders restriktive Handhabung der Baunutzungsverordnung in diesen Ländern schließen. In Bayern dürfte die als restriktiv empfundene Handhabung in besonderem Maße auf die im Vergleich zu anderen Bundesländern recht häufige Anwendung von Raumordnungsverfahren

²¹⁴ Fragen 6 und 7 des Fragebogens, vgl. Anhang II.

zurückzuführen sein. Nach Aussage des Landesverbandes des bayerischen Lebensmittel-Großhandels sind seit der Novellierung der Baunutzungsverordnung und der Neufassung des Erlasses zur Baunutzungsverordnung²¹⁵ nahezu alle dem Verband bekannt gewordenen Raumordnungsverfahren für die betroffenen Unternehmen "negativ ausgegangen"²¹⁶.

Als Ziel der Raumordnung und Landesplanung wird in der Änderung des Raumordnungsprogramms des Saarlandes vom 15. April 1979 angeführt: "Die Errichtung von Betrieben des Ladeneinzelhandels, insbesondere von Einkaufszentren, Verbrauchermärkten ... außerhalb von allgemeinen Zentren ... widerspricht dem Zentralortssystem, erschwert zudem Erneuerungsmaßnahmen innerhalb der Ortslagen und ist daher zu vermeiden"²¹⁷. Dieses Ziel scheint im Saarland auch erreicht worden zu sein, denn im Zeitraum von 1977 bis 1981 kam es lediglich zu einer Neuansiedlung und zwei Erweiterungen großflächiger Handelsbetriebe (vgl. Tabelle 10, S. 140). Im Saarland dürften die empfundenen Behinderungen somit im wesentlichen auf die restriktiven Wirkungen des dort geltenden Raumordnungsprogramms zurückgehen²¹⁸.

Acht der 15 befragten Unternehmen äußerten sich zur Frage nach unterschiedlichen lokalen Behinderungen in Großstädten und ländlichen Gebieten. Während vier Unternehmen keine wesentlichen Unterschiede feststellen konnten, erklärten die anderen vier, in den Großstädten sei eher eine ablehnende Haltung und restriktivere Anwendung der Baunutzungsverordnung festzustellen.

215 Der Erlaß vom 5. September 1975 wurde durch den zur Zeit geltenden Erlaß vom 30. September 1980 aufgehoben.

216 Vgl. Zementierter Konkurrenzschutz in Bayern, in: Lebensmittel-Zeitung, 33. Jg., Nr. 42 vom 16. 10. 1981, S. 12.

217 Zitiert nach: Der Minister für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen des Saarlandes (Hrsg.), Bericht zur Landesentwicklung 1982, veröffentlicht in der Schriftenreihe der saarländischen Landesplanungsbehörde Raumordnung im Saarland, Saarbrücken 1982, S. 81.

218 Vgl. S. 97.

Tabelle 10:

Entwicklung großflächiger Einzelhandels-
betriebe im Saarland

Jahr	neu hinzukommende		Bestand am Betrieben	Jahresende an
	Betriebe	Verkaufs- fläche (qm)		Verkaufs- fläche (qm)
1965	2	7.000	2	7.000
1966	1	3.500	3	10.500
1967	2	7.500	5	18.000
1968	3	11.160	8	29.160
1969	7	29.400	15	58.560
1970	3	13.200	18	71.760
1971	4	16.600	22	88.360
1972	7	26.300	29	114.660
1973	3	11.600	32	126.260
1974	2	1.310	34	127.570
1975	3	12.800	37	140.370
1976	2	10.000	39	150.370
1977	-	-	39	150.370
1978	-	-	39	150.370
1979	1 und 2 Erwei- terungen	27.000	40	177.370
1980	-	-	40	177.370
1981	-	-	40	177.370

Quelle:

Der Minister für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen
des Saarlandes (Hrsg.), Bericht zur Landesentwick-
lung 1982 ..., S. 81.

len. Die etwas offenere Haltung der kleineren Städte gegenüber Verbrauchermärkten und SB-Warenhäuser sei insbesondere auf die Bemühungen zur Attraktivitätssteigerung der Mittelzentren und Unterzentren zurückzuführen, wobei allerdings häufig die Landesplanung Restriktionen setze.

6. "Vorfeldwirkung" des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977

Insgesamt zeigt sich, daß durch die Novellierung der Baunutzungsverordnung die Durchsetzbarkeit von Vorhaben großflächiger Handelsbetriebe sehr viel schwieriger geworden ist und den Genehmigungsbehörden infolge des sich bei der Anwendung der Vorschrift ergebenden Interpretationsspielraumes ein sehr weiter Ermessensspielraum eingeräumt wird. Zudem scheint § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 bei den Planungs- und Genehmigungsbehörden vielfach als generelle Grundsatzentscheidung des Verordnungsgebers gegen großflächige Handelsbetriebe mißverstanden zu werden. So wurde in den Gesprächen des Verfassers mit den Unternehmen deutlich, daß Versuche der Kommunen erkennbar sind, § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 auch bei Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe selbst dann mit ins Spiel zu bringen, wenn keine rechtliche Grundlage dazu gegeben ist oder die Rechtslage zumindest zweifelhaft erscheint. Vielfach werden ablehnende Bescheide auch einfach damit begründet, es sei kein Sondergebiet nach § 11 Abs. 3 BauNVO ausgewiesen. Der Begründungszwang der Kommunen reduziert sich dann auf ein Minimum.

Als Folge des weiten Ermessensspielraums und der sich daraus ergebenden Anwendung der Baunutzungsverordnung läßt sich eine beträchtliche "Vorfeldwirkung" des § 11 Abs. 3 BauNVO in der Praxis feststellen. Die Befragung der Unternehmen zeigt, daß in den weitaus meisten Fällen ansiedlungswillige Unternehmen sich bereits aufgrund informeller negativer Bescheide zurückziehen und weitere Schritte wie zum Beispiel formelle Bauvoranfragen oder gar Bauanträge dann nicht mehr gestellt werden, wenn eine Kommune

eine ablehnende Haltung deutlich zum Ausdruck bringt. 14 der 15 befragten Unternehmen bestätigten ein derartiges Verhalten. Oftmals werden dann (gezwungenermaßen) die Ergebnisse der beschriebenen Verhandlungen über Flächenreduktionen oder Sortimentszusammensetzung akzeptiert. Nur in den wenigsten Fällen werden dagegen die Verwaltungsgerichte bemüht, da solche Verfahren als zu kosten- und zeitaufwendig erachtet werden.

§ 11 Abs. 3 BauNVO wirkt daher häufig schon bereits im Vorfeld der eigentlichen bauplanungsrechtlichen Entscheidungen als Hemmschuh für die Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe, so daß nicht zuletzt auch aus diesem Grunde die Unternehmen ihre Bemühungen darauf richten, geeignete Wege zu finden, den restriktiven Wirkungen der Baunutzungsverordnung 1977 durch andere als den bereits beschriebenen Maßnahmen (Verhandlungen, Gerichtsverfahren) zu entgegen.

VIERTES KAPITEL

Auswirkungen der Baunutzungsverordnung auf das Investitionsverhalten großflächiger Handelsunternehmen

A. Anpassungs- und Ausweichreaktionen

Aufgrund der im dritten Kapitel beschriebenen Anwendung der Baunutzungsverordnung in der Planungs- und Genehmigungspraxis bieten sich den betroffenen Handelsunternehmen bestimmte Anpassungs- und Ausweichreaktionen an, um den für sie nachteiligen expansionsbeschränkenden Wirkungen der Baunutzungsverordnung zu entgehen.

Solche Anpassungs- und Ausweichreaktionen können wie folgt charakterisiert werden:

1. Suche nach Gebieten, für die noch älteres Baurecht und nicht die Baunutzungsverordnung 1977 gilt;
2. Gründung von Fachmärkten und sogenannten Mini-Verbraucher-
märkten unterhalb des Schwellenwertes von 1500 qm;
3. Erschließung neuer Standorte in integrierten Lagen;
4. Standortsicherung bestehender Betriebe;
5. Erwerb bereits bestehender Betriebe statt Neubau;
6. Sonstige Reaktionen.

B. Die Reaktionen im einzelnen

I. Suche nach älteren Baugebieten

Für großflächige Handelsbetriebe eröffnen sich weiterhin Ansiedlungsmöglichkeiten ohne Kern- oder Sondergebietsausweisung nach Baunutzungsverordnung 1977 durch gezielte Suche zum Beispiel nach Baugebieten mit den Festsetzungen Gewerbegebiet

oder Industriegebiet, für die noch die Baunutzungsverordnung in den Fassungen von 1962 oder 1968 baurechtliche Grundlage ist. Gilt der Rechtsstatus von 1962, gibt es keine Hinderungsgründe; gilt der Status von 1968, so ist die Ansiedlung nur dann unzulässig, wenn der Betrieb zweifelsfrei "vorwiegend der übergemeindlichen Versorgung" dient. In Großstadtlagen kann unter diesen Voraussetzungen also noch jederzeit ein Verbrauchermarkt der "Mittelklasse" angesiedelt werden. Da in solchen Baugebieten ansiedlungswillige Investoren einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Baugenehmigung haben und Bebauungsplanänderungen (jedenfalls zur Zeit) wegen drohender Entschädigungsforderungen häufig unterbleiben, richtet sich das Augenmerk der Unternehmen verstärkt auf diese Gelegenheit, neue Standorte zu finden. 10 der 15 befragten Unternehmen bedienen sich daher bei der Standortsuche dieser Möglichkeit, so daß die Aussage der Stadt Münster: "Versuche zur Errichtung von Verbraucher- und Fachmärkten werden verstärkt in Gebieten unternommen, für die eine Anpassung älterer Bebauungspläne noch nicht vorgenommen worden ist ..." ¹, die Erfahrung auch anderer Städte widerspiegeln dürfte.

So macht beispielsweise auch der Raumordnungsverband Rhein-Neckar darauf aufmerksam ², daß in seinem Verbandsgebiet mehrere Planungsvorhaben zur Erweiterung beziehungsweise Ansiedlung von SB-Warenhäusern in Sondergebieten und Gewerbegebieten verfolgt werden, für die die Baunutzungsverordnung in ihren früheren Fassungen noch Gültigkeit besitzt.

Auf die gleichen Erfahrungen weist der Regionalverband Hochrhein-Bodensee hin ³. Danach sind in der Region des Regionalverbandes noch zahlreiche Gewerbe- und Industriegebiete vorhanden, "... die nach der alten Baunutzungsverordnung ausgerichtet sind.

1 Stadt Münster, Verbrauchermärkte ..., S. 47.

2 Schreiben des Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar vom 16. 2. 1983 an den Verfasser.

3 Schreiben des Regionalverbandes Hochrhein-Bodensee vom 21. 9. 1982 an den Verfasser.

Gerade auf solche Flächen haben sich ... Interessenten 'spezialisiert'".

Die Chancen dieser Ausweichreaktionen müssen jedoch vor dem Hintergrund des Ablaufs der 7-Jahres-Frist des § 44 Abs. 2 BBauG⁴ in Zukunft als weniger erfolgversprechend eingeschätzt werden.

II. Gründung von Betrieben unter 1500 qm Geschoßfläche

Als Reaktion auf die weitgehend schematische Handhabung der "1500 qm-Regel" in der Genehmigungspraxis und den häufigen Forderungen nach Flächenreduktionen läßt sich bei den Unternehmen eine Tendenz zur Gründung von kleinflächigeren Objekten feststellen und hierbei insbesondere eine forcierte Gründung solcher, die knapp unterhalb der Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 BauNVO (1500 qm Geschoßfläche beziehungsweise in der Praxis 1000 qm Verkaufsfläche) liegen. Dazu stellt beispielsweise die Stadt Münster fest, auch in Münster sei der bundesweit zu beobachtende Trend "zur Umgehung restriktiver kommunaler Verbrauchermarktpolitik" durch die Errichtung von Fachmärkten und Discountern unterhalb der planungsrechtlich relevanten Schwelle zu beobachten⁵. Auf gleiche Erfahrungen weist auch die Stadt Augsburg hin⁶, und die Bezirksregierung Koblenz teilt mit⁷, "... daß verstärkt Bauanträge mit einer Geschoßfläche knapp unter 1500 m² gestellt werden, um der Regelvermutung des § 11 BauNVO zu entgehen, da die Beweislast im Hinblick auf die Auswirkungen dann nicht beim Antragsteller liegt".

Dieser Trend zeigt sich für Rheinland-Pfalz deutlich in der Statistik der Genehmigungen für Neuerrichtungen und Erweiterun-

4 Vgl. S. 107 ff.

5 Vgl. Stadt Münster, Verbrauchermärkte ..., S. 16.

6 Vgl. Stadt Augsburg, Stadtentwicklungsprogramm, S. 15.

7 Schreiben der Bezirksregierung Koblenz vom 5. 8. 1982 an den Verfasser.

gen von Einzelhandelsbetrieben (vgl. Tabelle 11, S. 147). Danach ergeben sich für dieses Bundesland im Zeitraum 1978 bis 1982 schwerpunktmäßig Neuerrichtungen und Erweiterungen in der Größenklasse bis 1500 qm (719 Projekte), während in den Größenklassen 1500 - 2500 qm mit 41 Projekten und 2500 qm und mehr mit 22 Projekten nur verhältnismäßig wenige Vorhaben realisiert wurden. Auch in Schleswig-Holstein war nach Angaben des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein - Landeskartellbehörde ⁸ zu beobachten, daß seit der Neufassung der Baunutzungsverordnung die Zahl der Ansiedlungen von Einkaufseinrichtungen mit einer Verkaufsfläche von 999 qm zugenommen hat.

In einer neueren Untersuchung stellt die Regierung von Unterfranken eine gleichgerichtete Entwicklung fest. Nach dieser Untersuchung für den Raum Unterfranken (vgl. Abbildung 7, S. 148) "... waren von den in den Jahren 1976 bis 1979 vorgelegten 30 Projekten noch 44 % mit einer Verkaufsfläche von mehr als 3.000 m² geplant. Jeweils 13 % der Projekte wiesen eine Verkaufsfläche bis 3.000 m² bzw. 2.000 m² Verkaufsfläche auf und nur 30 % aller Projekte waren mit einer Verkaufsfläche bis 1.000 m² vorgesehen. Diese Verkaufsflächenstruktur der in den Jahren 1976 bis 1979 vorgelegten Projekte hat sich von 1980 bis Ende 1982 grundlegend gewandelt. Von den insgesamt 60 der Regierung zur Prüfung vorgelegten Einzelhandelsprojekten waren nur noch 14 % mit einer Verkaufsfläche über 3.000 m² geplant. Nur noch 7 % der geplanten Vorhaben hatten eine Verkaufsfläche zwischen 2.000 und 3.000 m², während der Anteil der Vorhaben mit einer Verkaufsfläche zwischen 1.000 und 2.000 m² deutlich von 13 auf 22 % zunahm. Ganz beachtlich um fast 100 % stieg aber vor allem der Anteil der geplanten Vorhaben bis zu einer Verkaufsfläche von 1.000 m² an. Waren es von 1976 bis 1979 lediglich 30 % der Projekte, so betrug der Anteil dieser kleineren Märkte im Zeitraum 1980 bis 1982 bereits 57 % aller vorgelegten Vorhaben. Die durchschnittliche

8 Schreiben des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein - Landeskartellbehörde - vom 18. 8. 1982 an den Verfasser.

Tabelle 11:

Genehmigungen für Neuerrichtungen und Erweiterungen von Einzelhandelsbetrieben in Rheinland-Pfalz nach Größenklassen 1978 - 1982

Regierungsbezirk	Neuerrichtungen und Erweiterungen insgesamt vom qm bis unter qm					Neuerrichtungen vom qm bis unter qm					Erweiterungen vom qm bis unter qm					Abweichungen Anzahl	
	- 200	1.500	2.000	2.500	und mehr	- 200	1.500	2.000	2.500	und mehr	- 200	1.500	2.000	2.500	und mehr	1978	1982
Koblenz ¹⁾	50	123	6	8	11												25
Rheinhausen-Pfalz ²⁾		306		23	11	237		19		7	68		4		4	17	5
Trier	170	90	1	3	-	83	62	1	3	-	87	28	-	-	-	11	6
Land Rheinland-Pfalz		719		41	22												

1) Zwischen Neuerrichtungen und Erweiterungen wird nicht unterschieden, ausgewiesen werden auch noch nicht errichtete Objekte

2) Unterschieden wird nur zwischen den Größenklassen - 1 500 qm, 1 500 - unter 2 500 qm, 2 500 qm und mehr

3) N = Neuerrichtungen

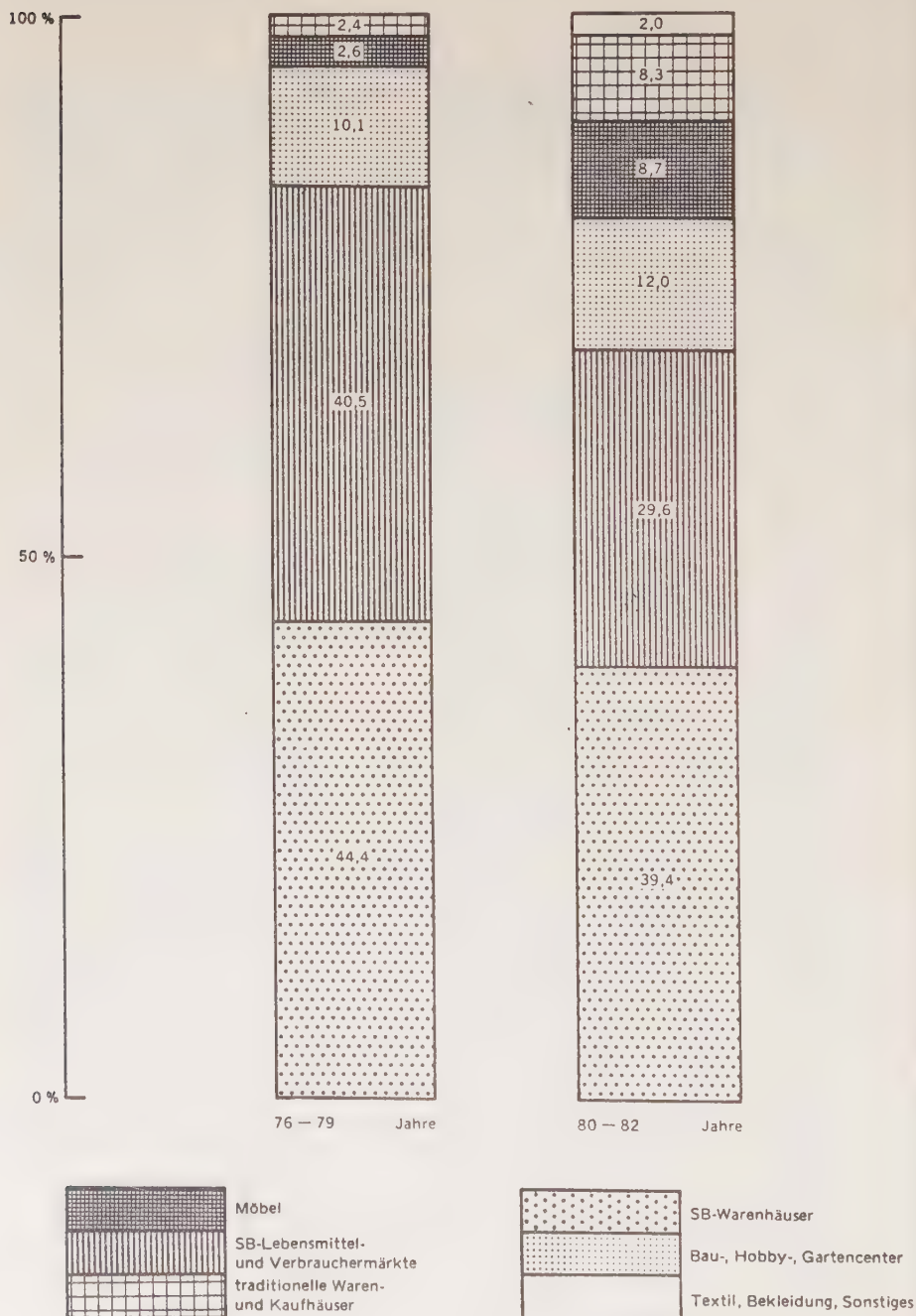
4) E = Erweiterungen

Quelle:

Landtag Rheinland-Pfalz, Landtags-Drucksache 9/2855 vom 11.3.1983, Anlage 3, S. 8.

Abbildung 7:

Vergleich der Betriebsgrößenstruktur im Einzelhandel
in Unterfranken 1976 - 1982



Quelle:

Regierung von Unterfranken (Hrsg.), Tendenzen ..., S. 23.

Verkaufsfläche aller Projekte ging somit im Zeitraum 1976 bis 1982 von rd. 2.500 auf rd. 1.800 m² zurück"⁹.

Für die gesamte Bundesrepublik zeigt die Entwicklung der Verbrauchermärkte nach Verkaufsflächengrößenklassen (vgl. Tabelle 12, S. 150) im Zeitraum 1977 bis 1981 gegenüber dem Zeitraum 1974 bis 1977 eine starke prozentuale Zunahme der Betriebe bis 2.999 qm Verkaufsfläche, während gleichzeitig der Anteil der Betriebe über 8.000 qm am Zugang sehr stark von 12 % auf 5 % zurückging. Die ausgeprägteste Expansion findet sich in der Größenklasse bis 1.499 qm Verkaufsfläche, in der der Anteil am Zugang von 26 % auf 42 % stieg. Nach neueren Zahlen des ISB - Institut für Selbstbedienung und Warenwirtschaft, Köln, (Stand: 1. 1. 1983), hatten 1982 bereits 55 % der Neueröffnungen weniger als 1500 qm Verkaufsfläche (vgl. Tabelle 13, S. 151). Mit durchschnittlich 1.950 qm Verkaufsfläche liegen die 1982 realisierten Projekte damit um 42 % unter dem Durchschnitt der bestehenden Objekte¹⁰.

Da es auf ständig kleineren Verkaufsflächen und besonders jenen von nur ca. 1000 qm nicht mehr möglich ist, "alles unter einem Dach" anzubieten, findet zwangsläufig eine Spezialisierung auf bestimmte Sortimentsbereiche statt¹¹. Dies geschieht zum einen durch die Errichtung von Fachmärkten und Fachdiskon-

9 Regierung von Unterfranken (Hrsg.), Tendenzen im Einzelhandel, Erfahrungen der Landesplanung in Unterfranken 1976 bis 1982, Würzburg, im April 1983, S. 19 und 22.

10 Vgl. Struktur der SB-Center ..., S. 8.

11 Von den 28 Baurechtsbehörden, die die Umfrage beantworteten, konnten 15 eine solche Spezialisierungstendenz feststellen, während 12 eine solche Tendenz nicht beobachten konnten. Eine Behörde beantwortete die entsprechende Frage (Frage 3.b des Fragebogens, vgl. Anhang II) nicht. Bei diesem Ergebnis ist allerdings zu beachten, daß Fachmärkte sich wegen des zu geringen Nachfragepotentials überwiegend nicht in ländlichen Gebieten, die durch diese Umfrage nur erfaßt werden konnten, ansiedeln, sondern eher größere Städte als Standorte bevorzugen.

Tabelle 12:

Entwicklung der Verbrauchermärkte nach Verkaufsflächengrößenklassen
in der Bundesrepublik Deutschland 1974 - 1981

Verkaufs- fläche in qm	Anzahl der Betriebe Anteil an der Gesamtzahl in % Anteil am Zugang										Zunahme absolut in %	
	1974*	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1974 - 1977	1977 - 1981		
1000 - 1499	200 21	239 21	307 22	353 23	398 24	463 25	508 27	555 27	153	202		
	19	31	28	34	43	43	42	51	26	42		
1500 - 1999	121 13	152 13	193 13	218 14	244 15	272 15	294 21	308 15	97	90		
	25	14	22	19	19	19	25	15	16	18		
2000 - 2999	176 19	208 18	251 18	273 18	306 18	338 19	355 18	370 18	97	97		
	15	20	14	25	21	21	16	16	16	20		
3000 - 4999			288 21	316 20	326 19	339 19	350 18	361 19		45		
			17	7	8	10	12			9		
5000 - 7999	327 ⁺ 34 ⁺	402 ⁺ 35 ⁺	171 13	183 12	195 12	201 11	208 11	211 10	172 ⁺	28		
	35 ⁺	26 ⁺	7	9	4	7	3		30 ⁺	6		
8000 u. mehr	124 13	158 13	176 13	195 13	203 12	210 11	214 11	217 11	71	22		
	16	9	12	6	5	4	3		12	5		
Gesamt	248 100	1159 100	1376 100	1538 100	1672 100	1823 100	1929 100	2022 100	590 100	484 100		

* 1. 9., sonst 31. 12.

+ 3000 - 7999 qm

Quelle:

Informations-Center Bad Wörishofen (icb), nach Veröffentlichungen in:
SB-Warenhaus, verschiedene Jahrgänge sowie in: checkout, März 1982.

Tabelle 13:

Struktur der 110 Neueröffnungen von SB-Centern und SB-Warenhäusern des Jahres 1982 gegliedert nach Größenklassen

Größenklasse - qm -	Zahl	Verkaufsfläche in qm	Durchschn. qm je Objekt
unter 1500	61=55%	66.626=31%	1092
1500 - 2499	28=25%	52.842=24%	1887
2500 - 3999	11=10%	31.693=15%	2881
4000 - 4999	2= 2%	8.000= 4%	4000
5000 - 6999	4= 4%	22.700=11%	5675
7000 - 9999	4= 4%	32.674=15%	8169
10000 und mehr	-	-	-
Gesamt	110=100%	214.535=100%	1950

Quelle:

Struktur der SB-Center ..., S. 8.

tern und zum anderen durch die Errichtung von sogenannten Mini-Verbrauchermärkten, in welchen vorwiegend Lebensmittel (einschließlich Frischwaren) und ein Non-Food-Randsortiment angeboten werden.

Die Fachmärkte haben ein breites und tiefes bis sehr tiefes Sortiment. Das Ladenlayout mit intensiver Warenwirkung und zentralem Checkout erzwingt vergleichsweise großflächige, zu- meist ebenerdige Verkaufsräume. Die Standorte sind meist auto- kundenorientiert. Beispiele für Fachmärkte sind: Baumärkte, Hobbymärkte, Drogeriemärkte, Bekleidungsfachmärkte, Sportmärkte oder Getränkeabholmärkte¹².

12 Vgl. Tietz, B., Die Fachmärkte ..., S. 241.

Die Fachdiskonter haben ein enges bis sehr enges Sortiment von sogenannten "Schnelldrehern" (Waren mit großer Umschlagshäufigkeit) mit durchweg niedrigen bis sehr niedrigen Preisen. Bei einfacher bis sehr einfacher Ladenausstattung benötigen sie wegen der Sortimentsbeschränkungen keine großen Flächen, aber Standorte in Geschäftszentren mit hoher Kundenfrequenz. Als Beispiel für einen Fachdiskonter im Lebensmittelbereich ist etwa ALDI zu nennen mit einem Sortiment von nur ca. 600 Artikeln¹³.

In seinem Investitionstest für den Einzelhandel 1982 berichtet das Ifo-Institut, die SB-Warenhäuser/Verbrauchermärkte beabsichtigten 1982 ca. 5 % mehr zu investieren als 1981. Dabei dürfte bei einigen Handelsgruppen, die bisher vorwiegend SB-Warenhäuser/Verbrauchermärkte betreiben, wohl nach wie vor eine gezielte Angebotstypendifferenzierung im Vordergrund stehen. In diesen Fällen geht es vor allem um den Auf- und Ausbau von Discountlinien und Mini-Verbrauchermärkten sowie um eine Diversifizierung durch den Aufbau von Fachdiscountmärkten wie zum Beispiel im Drogerie-, Heimwerker- und Gartenbereich¹⁴.

Von den SB-Warenhaus-/Verbrauchermarkt-Unternehmen engagierten sich, um nur einige zu nennen, zum Beispiel folgende Unternehmen in den genannten Bereichen:

- Allkauf im Fotofachhandel,
- Rewe-Leibbrand in Drogeriemärkten¹⁵,

¹³ Vgl. Tietz, B., Die Fachmärkte ..., S. 241 f.

¹⁴ Vgl. Städtler, A., Einzelhandel: Geschäftsklima und Investitionsneigung auf dem Tiefpunkt, in: ifo-schnelldienst, 35. Jg., 20/82 vom 19. Juli 1982, S. 9.

¹⁵ Vgl. SB-Warenhäuser. Der Staat soll helfen, in: Wirtschaftswoche, 33. Jg., Nr. 19 vom 7. 5. 1979, S. 63.

- Asko im Bau- und Heimwerkerbereich, in Bekleidungsmärkten sowie in Mini-Verbrauchermärkten¹⁶,
- Lidl + Schwarz in Lebensmittel-Discountketten¹⁷.
- Die AVA Allgemeine Handelsgesellschaft der Verbraucher AG will mit einem neuen Projekt, das im November 1983 gestartet werden soll, gezielt in die kleinen Verkaufsflächen von 600 bis 800 qm pro Markt mit einem auf 1800 Artikel begrenzten Sortiment vordringen¹⁸.

Allerdings zeigten die Antworten der vom Verfasser befragten Unternehmen, daß dieser Trend längst nicht für alle Verbrauchermarkt-/SB-Warenhaus-Unternehmen festzustellen ist. Von den 15 befragten Unternehmen machten zur Frage nach Gründungen kleinerer Betriebe (insbesondere unter 1500 qm) drei keine Angaben, für zwei Einkaufszentren-Unternehmen hatte diese Frage keine Bedeutung, da diese Betriebe stets größer als 1500 qm sind. Von den übrigen 10 Unternehmen verneinten drei strikt ein Engagement in kleinflächigeren Betrieben, da diese nicht in die bestehenden Strukturen paßten. Zwei Unternehmen engagierte sich zwar in solchen Betrieben (Fotofachgeschäfte beziehungsweise innerstädtischer Discountbereich), legten den weiteren Schwerpunkt jedoch auf die Verbrauchermärkte/SB-Warenhäuser. Ein Unternehmen hatte die Gründung kleinerer Einheiten versucht,

16 Vgl. Der Preis der Glatze, in: Wirtschaftswoche, 36. Jg., Nr. 12 vom 19. 3. 1982, S. 45; vgl. Mössner: Neue Freiheit wird voll genutzt, in: Handelsblatt, Nr. 43 vom 3. 3. 1982, S. 14; vgl. Asko: Baumärkte und Modezentren tragen die Expansion, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 166 vom 22. 7. 1982, S. 15; vgl. Bau- und Bekleidungsmärkte expandieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 53 vom 4. 3. 1983, S. 17; vgl. Wer ist Asko?, in: Lebensmittel-Zeitung, 34. Jg., Nr. 9 vom 5. 3. 1982, S. 11.

17 Vgl. Lidl + Schwarz wollen mit Discountläden wachsen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 237 vom 12. 10. 1983, S. 16.

18 Vgl. "Heißer Herbst" für den Einzelhandel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 197 vom 26. 8. 1983, S. 13.

den Versuch aber wegen organisationsspezifischer Probleme ("paßt nicht ins Gesamtkonzept") wieder aufzugeben. Ein weiteres Unternehmen schloß eine Umorientierung zu kleineren Einheiten in Zukunft nicht aus, wenn die Restriktionen sich weiterhin verschärfen würden. Eine eindeutige Hinwendung zu Betrieben unter 1500 qm konnte bei drei Unternehmen festgestellt werden, wobei jedoch in einem Fall diese Strategie ausschließlich betriebswirtschaftlich bedingt war, da man mit größeren Betrieben "bisher wenig Glück hatte". Während von den beiden anderen Unternehmen eines sich auf die Gründung kleinerer Betriebe als Ausweichstrategie voll eingestellt hat ("statt eines größeren Projekts eben zwei kleine"), kennzeichnet der vom Vertreter des anderen Unternehmens verwendete Begriff "Krüppelbetrieb", daß das Unternehmen eine solche Strategie nur notgedrungen akzeptiert.

Auch wenn sich aus der Statistik der Entwicklung der Größenklassen bei SB-Warenhäusern/Verbrauchermärkten ein deutlicher Trend zu kleineren Flächen ablesen läßt, so kann hier doch kein monokausaler Zusammenhang mit der Novellierung der Baunutzungsverordnung 1977 hergestellt werden, da dieser Trend bereits vor der Novellierung 1977 einsetzte (vgl. die Entwicklung der durchschnittlichen Verkaufsfläche pro Betrieb in Tabelle 14, S. 155) und sich die Baunutzungsverordnung in den Jahren 1977 bis 1979 noch nicht entscheidend ausgewirkt haben kann. Auch die befragten Unternehmen selbst gaben etwa zur Hälfte an, die forcierte Entwicklung solcher Betriebe sei nicht ausschließlich (monokausal) auf die Novellierung der Baunutzungsverordnung zurückzuführen, sondern auch von den Marktbedingungen her¹⁹ zu erklären. Dagegen argumentierten ebenso 50 % der Unternehmen, das Ausweichen auf Projekte mit weniger als 1500 qm und die damit einhergehende Expansion von Fachmärkten und Mini-Verbrauchermärkten sei ausschließlich planungsrechtlich bedingt.

¹⁹ Zur Veränderung der Marktbedingungen vgl. Tietz, B., Die Fachmärkte ..., S. 248.

Entwicklung der Verkaufsflächenkapazität der Verbrauchermärkte in der Bundesrepublik Deutschland 1968 - 1982

Jahr (31.12.)	ISB			icb		
	Gesamtver- kaufsfläche in qm	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Ø Verkaufs- fläche je Be- trieb in qm	Gesamtver- kaufsfläche in qm	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Ø Verkaufs- fläche je Be- trieb in qm
1968	1.500.000	26,7	3.297	909.634*	78,2	3.094*
1969	1.900.000	30,5	3.538	1.620.505*	31,4	3.441*
1970	2.480.000	17,7	3.402	2.129.982*	17,4	3.598*
1971	2.920.000	4,5	3.623	2.499.823*	15,1	3.709*
1972	3.050.000	24,3	3.657	2.876.885*	10,1	3.785*
1973	3.790.000	17,2	3.856	3.166.072*	22,6	3.875*
1974	4.440.000	11,3	3.905	3.881.547*	23,8	4.094*
1975	4.942.000	9,6	3.904	4.805.400	13,4	4.146
1976	5.418.000	7,6	3.848	5.449.550	10,9	3.960
1977	5.830.000	4,4	3.551	6.042.510	6,7	3.929
1978	6.084.000	3,9	3.499	6.447.050	5,4	3.856
1979	6.320.000	4,0	3.488	6.794.500	4,6	3.727
1980	6.571.000	2,9	3.480	7.107.800	3,0	3.685
1981	6.760.000	2,7	3.430	7.317.700		3.619
1982	6.946.000		3.370			

* = 1. 9.

Quelle:

Institut für Selbstbedienung und Warenwirtschaft-ISB, nach Veröffentlichungen
in: selbstbedienung - dynamik im handel und in: dynamik im handel, versch. Jahrgänge.
Informations-Center Bad Wörishofen (icb), nach Veröffentlichungen in: SB-Warenhaus,
versch. Jahrgänge und in: checkout 3/1982.

Läßt sich somit in dieser Beziehung kein eindeutig monokausaler Zusammenhang herstellen, so kann gleichwohl vermutet werden, daß die starke Expansion besonders der Projekte unterhalb der 1500 qm-Grenze und das Konzept der Fachmärkte durch die Neufassung der Baunutzungsverordnung wesentlich gefördert wurden²⁰.

III. Abkehr von peripheren Standorten

Die planungs- und genehmigungsrechtlichen Erschwernisse für großflächige Handelsbetriebe, besonders in peripheren Lagen, führten dazu, daß der Trend in den letzten Jahren eindeutig hin zu kleineren Märkten an städtebaulich integrierten Standorten ging²¹. Dabei werden sowohl innenstadtnahe Wohngebiete als Standorte wiederentdeckt²² als auch in zunehmendem Maße Standorte in Einkaufszentren realisiert. Statt klassischer Warenhäuser ziehen nämlich immer mehr SB-Warenhäuser/Verbrauchermärkte in die integrierten Einkaufszentren. Beispiele dafür sind etwa:

- Allkauf in Hamburg-Farmsen,
- Globus in Bad Godesberg,
- Krone in München-Perlach²³.
- Auch Massa, sonst überwiegend mit Standorten "auf der grünen Wiese", will sich versuchsweise in einem Innenstadtpro-

²⁰ Vgl. Tietz, B., Die Fachmärkte ..., S. 248.

²¹ Vgl. Regierung von Unterfranken (Hrsg.), Tendenzen ..., S.11.

²² Vgl. Schutte, H.-M., "Der Einzelhandel in der Stadt- und Regionalplanung der Stadt Oldenburg", Referat anlässlich der V. Studientagung der Deutschen Sektion von Urbanicom-International vom 12. - 14. Mai 1982 in Bremen und Oldenburg, vervielfältigtes Manuskript, S. 24.

²³ Vgl. Jetzt drängt SB in die Städte, in: Textil-Wirtschaft, 35. Jg., Nr. 42 vom 16. 10. 1980, S. 1. Vgl. zur Darstellung der Strategie aus Unternehmenssicht Viehof jr., E., Baunutzungsverordnung und ihre Auswirkungen: Erfahrungsbeispiele an zwei konkreten Planvorhaben der Firma Allkauf, in: SB-Warenhaus, 11/1980, S. 7.

jekt, dem Offenbacher Bieberhaus, engagieren. Dort soll Anfang 1984 ein Massa-Markt eröffnet werden²⁴.

Dieses zunehmende Engagement von Verbrauchermarkt-/SB-Warenhaus-Unternehmen in Einkaufszentren wurde dem Verfasser auch in Gesprächen mit einem großen Einkaufszentren-Unternehmen sowie mit einem SB-Warenhaus-Unternehmen bestätigt.

Die Einkaufszentren-Unternehmen selbst bemühen sich nach eigenen Angaben gegenüber dem Verfasser um konstruktive Zusammenarbeit mit den zuständigen Planungs- und Genehmigungsbehörden, um neue Projekte in zentralen Lagen errichten zu können, da eine Genehmigung für die Ansiedlung an peripheren Standorten grundsätzlich scheitert. Häufig wird aber von den Behörden auch bei Ansiedlungsvorhaben in integrierten Lagen versucht, die Verkaufsfläche auf ein "für die Stadt erträgliches Maß" zu begrenzen.

Der zu beobachtende Trend zu integrierten Lagen²⁵ spiegelt sich auch in der Beobachtung des Informations-Centers Bad Wörishofen (icb) wider, wonach 1980 bereits 30 % der Neueröffnungen von Verbrauchermärkten in Citylagen stattfanden²⁶, sowie in den vom Ifo-Institut ermittelten Entwicklungstendenzen der Standortverlagerung und Standortspaltung. Danach haben 1980 75 % der Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser, die eine Standortverlagerung oder eine Filialisierung planten, als neuen Standort die Kernzone beziehungsweise Stadtteilzen-

²⁴ Vgl. Massa will jetzt auch die Innenstädte erobern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 196 vom 25. 8. 1983, S. 11.

²⁵ Die Befragung der Landkreise als Baurechtsbehörden (vgl. Frage 3.a, Anhang II) brachte folgende Ergebnisse: Von den 28 antwortenden Behörden konnten 13 keine stärkere räumliche Verlagerung der Betriebe unter 1500 qm feststellen. 15 Landkreise nannten stärkere Verlagerungen besonders hin zu Stadtrandlagen (9), in die City (4), in Stadtteilzentren (1) und in sonstige Gebiete (1).

²⁶ Vgl. Flächenwachstum gebremst - Neuorientierung der Branche, in: SB-Warenhaus, 2/1981, S. 10.

tren vorgesehen. Nur noch 25 % beabsichtigen nach wie vor, an einem Standort in den Randbereichen zu expandieren²⁷. Damit zeigt sich, daß die Nähe des Verbrauchers gesucht wird, wo auf kleineren Flächen rentabel gearbeitet werden kann.

IV. Standortsicherung bestehender Betriebe

In dem Maße, wie es schwieriger wird, neue Standorte zu realisieren, gehen großflächige Handelsbetriebe dazu über, bestehende Betriebe auszubauen und zu erweitern (Standortsicherung). Die Angliederung von Heimwerker-, Bau- und Freizeitmärkten oder Gartencenter an bestehende Verbrauchermärkte/SB-Warenhäuser stellt eine solche Möglichkeit dar²⁸. Eine Standortsicherung in dieser Form kann besonders in den Fällen erfolgreich vorgenommen werden, die rechtlich nicht nach der Baunutzungsverordnung 1977 zu beurteilen sind. Da die starke Expansionsphase der Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser vor der Novellierung der Baunutzungsverordnung im Jahre 1977 stattfand, bietet eine Vielzahl von bestehenden Märkten diese Voraussetzung, soweit keine Bebauungsplanänderungen vorgenommen wurden.

Von den befragten 15 Unternehmen wiesen 6 daher auch ausdrücklich auf solche Bemühungen ihrerseits hin, beklagten in diesem Zusammenhang jedoch auch zunehmend Bemühungen der Kommunen, durch Bebauungsplanänderungen solche Erweiterungen zu verhindern. Allerdings konnten in den weitaus meisten Fällen die Kommunen unter Hinweis auf drohende Schadenersatzansprüche zur Genehmigung bewogen werden. Auch die Androhung der Verlagerung des Betriebes in einen Ort in einem angrenzenden anderen Bun-

27 Vgl. Batzer, E., Zur Verkaufsflächen- und Beschäftigtenentwicklung im Einzelhandel, in: ifo-schnelldienst, 33. Jg., 13/80 vom 9. 5. 1980, S. 9.

28 So nennt die Firma Massa beispielsweise unter den Neueröffnungs- und Erweiterungsprojekten vor allem Möbelmärkte, Freizeit- und Heimwerkerabteilungen sowie Gartencenter; vgl. Massa will ..., S. 11.

desland führte in einem Fall unter Beachtung des Ausfalls an Gewerbesteuer zur Zurückstellung der städtebaulichen Bedenken.

Zur Strategie der Standortsicherung gehört auch die Umwandlung von bestehenden Cash-and-Carry-Betrieben²⁹ in Verbrauchermärkte/SB-Warenhäuser. Nach Angaben des Informationscenters Bad Wörishofen (icb) resultierte der überwiegende Teil der im Jahre 1979 in Bayern neu entstandenen SB-Warenhäuser/Verbrauchermärkte aus der Umwandlung von Cash-and-Carry-Märkten³⁰. In den Baugebieten, die der Baunutzungsverordnung 1977 unterliegen, ist, im Gegensatz zu den früheren Regelungen, nach § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 die Unterscheidung der Nutzungsarten Großhandel einerseits und Einzelhandel andererseits planungsrechtlich von Bedeutung³¹. Daher ist die Umwandlung von Cash-and-Carry-Betrieben in Verbrauchermärkte/SB-Warenhäuser in diesem Fall baurechtlich ebenso zu behandeln wie die Neuerrichtung solcher Einzelhandelsprojekte. Aus diesem Grund richten sich die Bemühungen der Unternehmen in erster Linie auf solche Umwandlungsmaßnahmen, die nicht nach der Baunutzungsverordnung 1977 zu beurteilen sind, sondern die aufgrund geltenden älteren Rechts nicht verhindert werden können.

V. Externes Unternehmenswachstum

Wegen der rechtlichen Schwierigkeiten bei der Suche nach neuen Standorten und zur Verbesserung ihrer Marktposition tendieren viele Handelsunternehmen dahin, sich in Verkaufsflächen anderer Betriebe einzukaufen (externes Wachstum). Der Trend zu

29 Zur Definition der Cash-and-Carry-Betriebe (C&C-Betriebe) vgl. Anhang I.

30 Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Einzelhandelsbericht ..., S. 25.

31 Vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 18. 5. 1982, 1 B - 179/79 ..., S. 18; vgl. Fickert, H. C., Fieseler, H., Baunutzungsverordnung ..., § 11 Tn 20. Vgl. dazu die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts in Anhang XV, S. 13 f.

Übernahmen vorhandener mittlerer und kleinerer Einzelhandelsgeschäfte durch die Großunternehmen wird stärker³². "Für diese Unternehmen scheint der Einkauf eine bequemere (und schnellere) Wachstumsstrategie zu sein als die Expansion über neue Verkaufsflächen, die im Einzelfall ein langjähriges Genehmigungsverfahren zur Folge haben könnte. Aus Branchenkreisen ist auch immer wieder zu hören, daß vor allem mittelständische Verbrauchermarktunternehmen solche Verfahren scheuen, schließlich resignieren und ihre Betriebe Großunternehmen zum Verkauf anbieten"³³.

In den vergangenen Jahren kam es daher im Zuge solcher Aktivitäten zum Einkauf ganzer Verbrauchermarkt-Gruppen³⁴, wobei die großen Unternehmen zahlreiche kleinere und mittlere Unternehmen, die über interessante Standorte verfügten, erwarben³⁵. Von den 15 befragten Unternehmen nannten 9 Unternehmen den Einkauf bestehender Betriebe als zusätzliche Möglichkeit, weiter expandieren zu können. Von diesen 9 Unternehmen befanden sich 6 Unternehmen aktiv auf der Suche nach zu übernehmenden Projekten, ein Unternehmen wartete passiv sich ergebende Angebote ab. Zwei Unternehmen sahen sich durch das Kartellamt an entsprechenden Bemühungen behindert.

VI. Sonstige Anpassungs- und Ausweichreaktionen

Neben den bereits beschriebenen Ausweich- und Anpassungsstrategien wurden dem Verfasser in Gesprächen mit an Planungs- und Genehmigungsverfahren beteiligten Institutionen und Behörden

³² Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Einzelhandelsbericht ..., S. 27 f.

³³ Ebenda, S. 25.

³⁴ Vgl. Standortstrategie ... stadteinwärts, in: Absatzwirtschaft, 24. Jg., 5/1981, S. 78.

³⁵ Vgl. Mehr Verbrauchermärkte am Stadtrand, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 289 vom 12. 12. 1979, S. 12.

sowie in Antwortschreiben von Experten weitere Möglichkeiten genannt, die von den Unternehmen wahrgenommen werden, um den restriktiven Wirkungen der Baunutzungsverordnung auszuweichen:

- Die im Bauplan ausgewiesene Lagerfläche wird im Laufe der Zeit zur Verkaufsfläche umfunktioniert. Bei der Bauvoranfrage und im Genehmigungsverfahren erscheint somit die geplante Verkaufsfläche geringer als die später tatsächlich realisierte. Da nachteilige Auswirkungen von Vorhaben im allgemeinen aus der Größe der Verkaufsfläche abgeleitet werden, bedeutet eine geringer dimensionierte Verkaufsfläche in der Regel die Annahme nur geringfügigerer Auswirkungen.
- Gelegentlich werden mehrere Betriebe (gegebenenfalls nach und nach) unterhalb der 1500 qm-Grenze beantragt, die später zusammengefaßt werden.
- Zur Erweiterung eines in einem Sondergebiet gelegenen großflächigen Handelsbetriebes werden einzelne Betriebe unter 1500 qm Geschoßfläche in unmittelbar an das Sondergebiet grenzende Gewerbe- oder Industriegebiete gebaut.
- Innerhalb der für Einstellplätze vorgesehenen Fläche werden Zelte, die als Verkaufsräume dienen, aufgestellt³⁶.
- Beantragt wird die Errichtung einer großflächigen Produktions- und Verkaufshalle. Die Kommunen rechnen mit zusätzlichen Arbeitsplätzen im Produktionsbereich. Gibt die Kommune die Zustimmung, so wird ihr nach Fertigstellung des Projekts mitgeteilt, die Nutzung als Produktionsstätte sei unrentabel, man werde sich ausschließlich der Nutzung Verkauf bedienen. Dies ist rechtlich zulässig, da eine Genehmigung für beide Nutzungsarten erteilt worden ist, sofern eine grundbuchmäßig abgesicherte Flächenaufteilung in Produktion/Verkauf nicht vorgenommen wurde.

³⁶ Vgl. Gehrman, W., Zur aktuellen rechtlichen Situation bei der Errichtung von Großobjekten des Einzelhandels, Vortrag auf der Shopping-Center-Tagung '78 vom 9. - 10. November 1978 in München, vervielfältigtes Manuskript, S. 9.

Die aktive Suche nach neuen Ansiedlungsmöglichkeiten wird nicht nur in den beschriebenen Verhandlungen über Verkaufsflächenreduktionen deutlich, sondern auch in den Bemühungen, durch gezielte Ansprache von Kommunen - besonders unter Hinweis auf anfallende Gewerbesteuer, Arbeitsplätze und die interkommunale Konkurrenzsituation - diese an Verbrauchermarkt- und SB-Warenhausprojekten zu interessieren und die planungsrechtlichen Voraussetzungen einer Ansiedlung zu schaffen (vgl. die Abschrift zweier Briefe eines SB-Warenhausunternehmens an verschiedene Städte in Anhang XIII).

FÜNFTES KAPITEL

Kritische Würdigung der Anwendung der Baunutzungsverordnung

Die Ergebnisse der Analyse der Anwendungspraxis der Baunutzungsverordnung gründen sich auf die Auswertung einer Vielzahl von Angaben unterschiedlicher Quellen. Zwar erscheint diese empirische Basis nach den üblichen Maßstäben nur begrenzt tragfähig. Doch einerseits ergänzen und vervollständigen sich die empirischen Befunde zu einem Gesamtbild, das offenbar alle wesentlichen Aspekte der Anwendungspraxis der Baunutzungsverordnung umfaßt. Zum anderen sind die empirischen Ergebnisse, die aus verschiedenen Quellen stammen, nicht nur kompatibel, sondern bestätigen sich auch wechselseitig, so daß sie offenkundig die relevante Realität reflektieren.

Die auf empirischer Basis ermittelten Anwendungs- und Interpretationsmuster sind somit zwar nicht als repräsentativ im engeren Sinne anzusehen. Dies ist im Hinblick auf die Zielsetzung der Untersuchung aber auch nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Es kommt vielmehr allein darauf an, daß die beschriebene Anwendungspraxis möglich ist und - wie belegt wurde - praktisch eine erhebliche Rolle spielt, so daß sie vermutlich zur vorherrschenden Anwendungspraxis wird, sofern sie dies nicht schon jetzt ist.

Die Ergebnisse der Analyse der Anwendungspraxis lassen sich kurz wie folgt zusammenfassen:

1. Die Anwendung der Baunutzungsverordnung führt tendenziell dazu, daß die Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe be-, ja weitgehend verhindert wird.
2. Der restriktive Einsatz dieser Regelung wird ermöglicht durch das äußerst vage und sehr weit formulierte Eingriffskriterium des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977; denn großflächige Handelsbetriebe unterliegen dieser Vorschrift schon dann, wenn sie "nicht nur unwesentliche" Auswirkungen auf die Ziele der Raumordnung, der

Landesplanung und des Städtebaus haben "können". Beide Begriffe ("nicht nur unwesentlich" und "können") lassen sich weit auslegen und erweitern den Interpretationsspielraum der Behörden in bezug auf die Auswirkungen erheblich.

3. Begünstigt wird diese Anwendungspraxis durch eine verbreitet anzutreffende ablehnende Einstellung von Kommunen und Bauplanungsinstanzen gegenüber großflächigen Handelsbetrieben.
4. Als Indiz für die Annahme nachteiliger Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe dient in der Genehmigungspraxis häufig allein schon das Überschreiten der "1500 qm-Regel" des § 11 Abs. 3 BauNVO. Deshalb ist die "1500 qm-Regel" zu einer Art Fixpunkt, ja zu einer Art "magischen Grenze" für die Zulassung großflächiger Handelsbetriebe geworden. Je weiter ein zu errichtender Betrieb diese Norm übersteigt, um so geringer sind die Chancen einer Zulassung, und umgekehrt. Diese Handhabung der "1500 qm-Regel" wird begünstigt durch die Regelung, daß es bei einem Vorhaben von über 1500 qm Geschoßfläche dem Antragsteller obliegt, die von den Behörden vermuteten nachteiligen Auswirkungen zu widerlegen oder zumindest zu entkräften, während im Fall einer Geschoßfläche von weniger als 1500 qm die Darlegungslast dafür, daß Auswirkungen trotz der (verhältnismäßig) geringen Geschoßfläche auftreten, den Behörden obliegt.
5. Die Identifikation und Bewertung von Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe auf die in § 11 Abs. 3 BauNVO angeführte Versorgung der Bevölkerung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche reduziert sich vielfach auf eine rechnerische Gegenüberstellung von Nachfragevolumen und Umsatzpotential im Rahmen bedarfsorientierter Planungs- und Genehmigungsverfahren. Die Planungs- und Genehmigungspraxis wird dabei geprägt durch eine pauschal-undifferenzierte Orientierung an einer starr festgelegten Zentrenstruktur, die großflächige Handelsbetriebe verhältnismäßig fest an vorgegebene zentrale Orte bindet beziehungsweise eine Ansiedlung außerhalb dieser Zentren nicht zuläßt.

Die Analyse dieser Anwendungspraxis der Baunutzungsverordnung zeigt eine Reihe von Ergebnissen, die - angesichts der praktischen Bedeutung der geschilderten Anwendungspraxis - einer eingehenden kritischen Würdigung bedürfen.

A. Zur Notwendigkeit bauplanungsrechtlicher Eingriffe

Grundsätzlich, und das wird selbst von der Mehrzahl der vom Verfasser befragten Unternehmen nicht bestritten, sind Raum- und Stadtplanung unter den Bedingungen der Bundesrepublik Deutschland unerlässlich und können großflächige Handelsbetriebe ebenso wenig ausklammern wie Industrieanlagen¹. Denn auch in einem marktwirtschaftlichen System, in dem die einzelwirtschaftliche Freiheit konstitutiv für einen wirksamen Wettbewerb ist², kann nicht völlig auf planerische Eingriffe verzichtet werden, weil beispielsweise die ausschließlich über den Markt koordinierten Entscheidungen der Privaten in einigen Bereichen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens zu Ergebnissen führen können, die der sozialen Präferenzordnung widersprechen³.

Hinsichtlich der freien Standortwahl großflächiger Handelsbetriebe darf daher nicht übersehen werden, daß auch in einer durch das Prinzip der freien Marktwirtschaft gekennzeichneten Wirtschaftsordnung Freiheit nur innerhalb der durch staatliche (politische) Ziele gesetzten Grenzen zugelassen werden kann und daß übergeordnete Zielsetzungen bestehen, denen individualwirt-

1 Vgl. Schlecht, O., "Wettbewerbentwicklung im Handel und Aufgabe der staatlichen Rahmensezung", Vortrag anlässlich der Jahrestagung des Bundesverbandes der Selbstbedienungswarenhäuser (BdSW) am 24. April 1980 in Bonn, Teilabdruck der Rede in: Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V. (BAG) (Hrsg.), Standortfragen ..., S. 41.

2 Vgl. Zohlhüfer, W., Warum überhaupt Wirtschaftspolitik?, in: Der Bürger im Staat, 31. Jg., Heft 4, Dezember 1981, S. 252.

3 Vgl. Meichsner, E., Wirtschaftsstrukturelle Probleme großer Siedlungszentren, Sonderdruck 43 des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Münster 1968, S. 84.

schaftliche Ziele unterzuordnen sind⁴. Diese übergeordneten Zielsetzungen betreffen im Fall der Standortwahl großflächiger Handelsbetriebe besonders die in § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 angeführten städtebaulichen Belange⁵, die für ein ansiedlungswilliges Unternehmen im Rahmen seiner Standortentscheidungen entweder nicht oder nur unter einzelwirtschaftlichen (Rentabilitäts-) Gesichtspunkten von Bedeutung sind.

Über § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 setzt der Staat die Rahmenbedingungen für die Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe unter Beachtung dieser übergeordneten Zielvorstellungen. Dabei ist maßgebend, daß sich die Behörden bei der Bauleitplanung und der Genehmigung von Vorhaben auf die Regelung rein städtebaulicher Fragen zu beschränken haben, das heißt, daß mit den Mitteln des Planungsrechts insbesondere nicht wettbewerbs- und strukturpolitische Zielsetzungen verfolgt werden dürfen⁶. Die städtebaulichen Gesichtspunkte können aber andererseits nicht ohne Auswirkungen gerade auch auf die Freiheit und die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs entschieden werden, da städtebauliche Planungsprobleme und Standortprobleme in einem direkten Zusammenhang stehen⁷. Es ist deshalb zu beachten, daß wirtschaftliche Gesichtspunkte nicht die alleinigen Aspekte räumlicher Planung sein dürfen, daß sie aber zugleich Bezug zu den räumlichen Strukturen haben und als solche zum Gegenstand öffentlicher Planung werden können⁸. Diese Rückwirkungen des Baurechts (der Baunutzungsverordnung) insbesondere auf den Wettbe-

4 Vgl. Greipl, E., Zu längerfristigen Entwicklungstendenzen der Angebotsformen im Einzelhandel und der Einkaufsgewohnheiten der Bevölkerung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, 1976, S. 458.

5 Vgl. S. 27, Fußnote 49.

6 So auch der ausdrückliche Hinweis in den jeweiligen Ländererlassen zur Anwendung der Baunutzungsverordnung.

7 Vgl. Losch, S., Ergebnisse ..., S. 444.

8 Vgl. dazu Schmidt-Aßmann, E., in: Ernst, W., Zinkahn, W., Bielenberg, W., Bundesbaugesetz, Kommentar, Loseblatt, Stand: 15. April 1983, § 1 Rdnr. 178.

werb aber auch zum Beispiel auf Belange der Struktur- und Verbraucherpolitik werden dabei als unvermeidbare Nebenfolgen, die wirtschaftspolitisch nicht neutral sind, vom Gesetz in Kauf genommen⁹. Sie sind aber auf das absolute Minimum zu reduzieren.

Eine kritische Würdigung der Anwendung der Baunutzungsverordnung muß diese Nebenfolgen mit in Betracht ziehen. In diesem Kapitel soll untersucht werden, ob und inwieweit mit den Planungs- und Genehmigungsgrundlagen und der darauf aufbauenden Planungs- und Genehmigungspraxis im Zusammenhang mit der Anwendung der Baunutzungsverordnung Nebenwirkungen einhergehen und wie diese im Hinblick auf die eigentliche Zielrichtung dieser Vorschrift zu bewerten sind.

B. Zur Methodik der Ermittlung von Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe

Betrachtet man das Vorgehen der Planer bei den grundlegenden planerischen Entscheidungen genauer, so fällt auf, daß sich das Spektrum der Planungsprozesse erstreckt von recht überschlägigen Ermittlungen zukünftiger Flächenbedarfe bis hin zu Bemühungen, durch umfangreiche und detaillierte Gutachten zu "gesicherten Aussagen" über den zusätzlichen Bedarf an Einzelhandelsflächen zu gelangen (Stadtentwicklungskonzepte). Während die Planvorgaben der ersteren Art praktisch jeder Genauigkeit entbehren, erscheinen die zweiten eher fundiert; gleichwohl ergeben sich auch hier Bedenken hinsichtlich ihrer Eignung als Grundlage für exakte Planungsvorgaben, die zum einen auf mehr grundsätzliche Einwände zurückgehen (darauf wird noch einzugehen sein), zum anderen aber auch auf die zugrunde gelegten Ausgangsdaten und die Erhebungs- und Prognosemethoden zurückzuführen sind. Diese Bedenken gelten auch in bezug auf die Eignung solcher Flächenbedarfsrechnungen bei Genehmigungs-

⁹ Vgl. Schmidt-Aßmann, E., in: Ernst, W., Zinkahn, W., Bielenberg, W., Bundesbaugesetz ..., § 1 Rdnr. 274.

verfahren großflächiger Handelsbetriebe. Die Darstellung der prinzipiellen methodischen Vorgehensweise bei Stadtentwicklungskonzepten und bei Verfahren zur Beurteilung der Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe¹⁰ zeigt die möglichen Schwachstellen auf.

Während die Erfassung der einzubeziehenden Flächen im Einzelhandel aufgrund vorliegender statistischer Unterlagen oder durch Primärerhebungen noch verhältnismäßig genau möglich ist¹¹, können die Nachfragestrukturen (Kaufkraft, Einkaufsverhalten, räumliche Verflechtungen) fast ausschließlich nur durch Modifikationen von Durchschnittswerten und Primärerhebungen ermittelt werden. Die größten Schwierigkeiten bereitet dabei eine auch nur annähernd genaue Bestimmung des Einzugsbereichs eines Handelsbetriebes. Diese Größe ist jedoch von entscheidender Bedeutung für die Bestimmung des Nachfragevolumens, das dem Umsatzpotential des Betriebes gegenübergestellt wird. Im Einzelfall können die Ergebnisse der Erfassung der Angebots- und Nachfragestrukturen große Fehlermargen aufweisen, die in ihrer Summe die Genauigkeit der Gesamtberechnung wesentlich mindern.

Die Bestimmung der Versorgungssituation beruht häufig auf der pauschalen Gegenüberstellung von errechneten Umsatz- und Kaufkraftzahlen und dem Vergleich beider Werte lediglich untergliedert in einen periodischen und aperiodischen Bereich. Zum Teil wird jedoch nicht einmal ansatzweise versucht, solche Gegenüberstellungen vorzunehmen, sondern es wird gewissermaßen "nach Augenschein" geurteilt.

Auch die in einigen Fällen verwendeten Richtwerte zur Beurteilung der Versorgungssituation weisen Mängel auf¹². Richtzahlen

¹⁰ Vgl. S. 89 ff. und S. 126 f.

¹¹ Diese Aussage gilt lediglich für die Fläche. Das aus der Fläche abgeleitete Umsatzpotential ist dagegen durch die Verwendung einer durchschnittlichen Verkaufsflächenproduktivität als Faktor schon ungenauer.

¹² Zu den Nachteilen der Richtzahlen vgl. Rothaar, P., Der Einzelhandel ..., S. 107 f.

sind Durchschnittswerte und unabhängig von der jeweiligen Planungssituation entwickelt, das heißt sie berücksichtigen die Besonderheiten des Einzelfalls nicht oder nur unzureichend. Damit werden beispielsweise Unzulänglichkeiten bestehender Betriebe und Unzufriedenheit der Verbraucher mit Versorgungseinrichtungen durch das bloße Abstellen auf quantitative Kriterien nicht erfaßt. Richtzahlen werden bei der Beurteilung der Versorgungslage mit Einzelhandelsleistungen vielfach als Obergrenzen und nicht, ihrer eigentlichen Bedeutung entsprechend, als Mindeststandards interpretiert.

Hauptansatzpunkt zur Kritik bilden jedoch die Prognosen zum Bedarf an Einzelhandelsfläche in der Zukunft. Zeigen sich schon in der Erfassung der Bestandsdaten Fehler, so werden diese bei der Transformation in die Zukunft mitgeführt. Überdies kann die Vorhersage zukünftiger Entwicklungen (Abschätzung der Veränderungen) selbst nicht fehlerfrei sein. So dürften insbesondere Schätzungen der Bevölkerungsentwicklung, der Bevölkerungsverteilung und der Kaufkraftentwicklung nur innerhalb erheblicher Bandbreiten möglich sein. Auf der Angebotsseite müssen, wie schon dargelegt, statistische Durchschnittswerte herangezogen werden (zum Beispiel die Verkaufsflächenproduktivität), die zum einen den örtlichen Gegebenheiten schon nicht genau Rechnung tragen können und zum anderen innerhalb des Prognoseverfahrens selbst zu einer weiteren Addition von möglichen Fehlern beitragen. Unter Zugrundelegung der daraus resultierenden verschiedenen möglichen Entwicklungsalternativen und darauf aufbauender Modellrechnungen ergeben sich somit unterschiedlich hohe Ansiedlungsspielräume¹³.

13 Vgl. beispielsweise die Angaben über beträchtliche Unterschiede in den Flächenbedarfsprognosen verschiedener Gutachter bei Hermanns, H., Wer sind eigentlich die Initiatoren für die Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe?, in: Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer zu Köln, 34. Jg., Heft 24/1979 vom 15. 12. 1979, S. 1131 f. Vgl. dazu auch die errechneten Veränderungen des prognostizierten Flächenbedarfs bei Änderungen der Verkaufsflächenproduktivität und der Bevölkerungsentwicklung im "Marketing-Konzept Flensburg", vgl.

So wie im Rahmen der Bauleitplanung die errechneten Ansiedlungsspielräume als Grundlage für die (Nicht-)Ausweisung von Sondergebieten nach § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 dienen, so werden auch bei der Überprüfung der Zulässigkeit großflächiger Handelsbetriebe in Baugenehmigungsverfahren (bei Bauvoranfragen) die noch "zulässigen" Flächen aufgrund von Kaufkraft/Umsatz-Analysen errechnet, und diese Rechnungen werden zur Beurteilung von Auswirkungen herangezogen.

Den Planungs- und Genehmigungsbehörden eröffnet sich durch ein solches Vorgehen ein breiter Interpretationsspielraum, da das Ergebnis der Rechnungen aufgrund

- der einbezogenen Daten (welche Größen werden überhaupt beachtet?),
- der Datenausprägung (welche Durchschnittswerte von welchen Quellen werden herangezogen, gibt es eigene primärstatistische Erhebungen?),
- der Berechnungsmethode (wie werden die Daten verknüpft?)

je nach gewählter Ausgestaltung der Rechnungen unterschiedlich ausfallen kann. In Verbindung mit der Prüfung, ob es sich bei den festgestellten potentiellen Auswirkungen um solche "nicht nur unwesentlicher" Art handelt, erweitert sich der Interpretationsspielraum, da die Grenze zum nur Unwesentlichen nicht exakt festgelegt werden kann¹⁴ und die Auswirkungen nicht mit Sicherheit nachgewiesen werden können und müssen.

Forschungsstelle für Regionale Landeskunde an der PH-Flensburg - im Deutschen Grenzverein, Struktur und Entwicklung des Einzelhandels in Flensburg und die zentralörtliche Versorgungsfunktion der Stadt ("Marketing-Konzept"), Gutachten im Auftrag des Magistrats der Stadt Flensburg; Flensburg, im Juni 1982, S. 177 f. Vgl. die Ergebnisse alternativer Flächenbedarfsrechnungen (unterschiedliche Methoden und Annahmen der zukünftigen Entwicklung) in Anhang XIV.

14 Nach Fickert/Fieseler ist "nicht nur unwesentlich" geringfügig mehr als "unwesentlich" aber weniger als "wesentlich". Vgl. Fickert, H. C., Fieseler, H., Baunutzungsverordnung ..., § 11 Tn 21.

Der den Behörden bei der Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 zur Verfügung stehende Ermessensspielraum ist als sehr weit zu bezeichnen. Daher ist der Ansicht Schoofs weitgehend zuzustimmen, wonach der novellierte § 11 der Baunutzungsverordnung im Kontext raumplanerischer Instrumente einen "Extremfall spezifischer Regelungsintensität"¹⁵ darstellt.

C. Versorgungs- und verbraucherpolitische Gesichtspunkte

I. Zentrenorientierung und Versorgung

Auch wenn man die Notwendigkeit einer gewissen Steuerung der Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe besonders aus Gründen des Umwelt- und Landschaftsschutzes (Zersiedlung der Landschaft, Beeinträchtigung des Ortsbildes, Umweltbelastung durch starkes Verkehrsaufkommen) befürwortet und die Notwendigkeit geeigneter Maßnahmen im Rahmen der Raumordnung, der Landesplanung und der Stadtplanung als Grundlage für eine systematische Gliederung des Raumes und der Beziehungen der Teilräume untereinander bejaht, so muß doch auf die Probleme hingewiesen werden, die sich aus der angestrebten strengen Zentrenorientierung im Bereich des Handels ergeben.

Zunächst ist zu fragen, welche Überlegungen hinter der Vorstellung stehen, eine streng zentralörtlich ausgerichtete Handelsstruktur führe zu einer optimalen Versorgung der Bevölkerung. Dabei zeigt sich, daß hier ein Ansatz zugrunde gelegt wird, der eine Optimierung der Einkaufsbeziehungen zwischen Bevölkerung und Einzelhandel nach den Kriterien Zeit- und Wegeaufwand zum Inhalt hat¹⁶.

¹⁵ Vgl. Schoof, H., Einzelhandelsstandorte als Gegenstand der Stadt- und Landesplanung, in: Marketing, Zeitschrift für Forschung und Praxis, 3. Jg., Heft 3, August 1981, S. 196.

¹⁶ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Einzelhandelsbericht ..., S. 35.

Näher beschrieben werden die einschlägigen Überlegungen zu diesem Optimierungsansatz beispielsweise im Raumordnungsprogramm des Saarlandes:

"Das Interesse der Bevölkerung zielt sowohl auf möglichst kostengünstige als auch auf eine möglichst ortsnahe Versorgung. Letztere ist in der Regel in ländlichen Siedlungsräumen nur mit Betrieben zu erreichen, die unter der Größe liegen, die als sogenannte optimale Betriebsgröße mit den geringsten Kosten für die Erstellung der Leistung arbeitet. Eine kostengünstige Versorgung würde also vielfach Betriebsgrößen verlangen, zu deren Auslastung große Einzugsgebiete mit entsprechend weiten Wegen für die Benutzer gehören. Eine Unterschreitung der optimalen Betriebsgröße erspart also dem Benutzer zwar Wege, erfordert aber höhere Kosten für die Leistungserstellung. Wegekostenersparnisse sind folglich gegen Kostenerrhöhung für die Leistungserstellung abzuwägen. Das Versorgungsoptimum liegt da, wo die Verringerung der Wegekosten im Urteil des Benutzers die Erhöhung der Kosten für die Leistungserstellung aufwiegt"¹⁷.

Als Lösung des Problems ergibt sich nach den planerischen Vorstellungen ein Versorgungsnetz, dessen Knoten die in den zentralen Orten zusammengefaßten Einzelhandelseinrichtungen darstellen¹⁸.

Durch die landesplanerische Festlegung zentraler Orte und die Bindung des Handels an bestimmte zentralörtliche Hierarchiestufen bildet die Zentrenhierarchie einen Orientierungsrahmen

17 Raumordnungsprogramm des Saarlandes, II. Besonderer Teil, vom 28. April 1970 in der Fassung der Änderungsbekanntmachung vom 15. April 1975, B. Räumliche Ordnung der Dienstleistungen (ohne Ferndienstleistungen), I. Allgemeine Leitsätze, zitiert nach: Der Minister für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen des Saarlandes (Hrsg.), Rechtliche Grundlagen und Leitsätze für die Raum- und Umweltplanung, veröffentlicht in der Schriftenreihe der saarländischen Landesplanungsbehörde Raumordnung im Saarland, Saarbrücken 1982, S. 23.

18 Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Einzelhandelsbericht ..., S. 35.

sowohl zur Festlegung der öffentlichen Versorgungsfunktion als auch zur Beeinflussung der Standorte privater Investitionen mit direkter Versorgungsaufgabe¹⁹. Den Stufen zentraler Orte werden damit Versorgungsaufgaben sowohl öffentlicher als auch privater Art zugeordnet²⁰.

Standortentscheidungen öffentlicher Aktivitäten können im allgemeinen nicht mit der Hypothese der Gewinn- beziehungsweise Nutzenmaximierung wie bei privaten Unternehmen und Haushalten beschrieben werden²¹. Öffentliche Infrastruktureinrichtungen²² sind, da der Marktmechanismus nicht zum Tragen kommen kann (der Preis als Lenkungsinstrument fehlt weitgehend) und ihre Finanzierung aus öffentlichen Mitteln erfolgt, grundsätzlich Resultat politischer Entscheidungen. Ihre Größe ist im allgemeinen durch administrative Richtwerte bestimmt und ihr Standort oft nach überörtlichen Gesichtspunkten an bestimmte zentrale Orte "gesetzt"²³, um die gewünschte (erforderliche) Mindestauslastung und gleichzeitig die Erreichbarkeit in zumutbarer Entfernung für die Nachfrager zu gewährleisten. Die zentralörtliche Gliederung stellt deshalb eine geeignete Grundlage für die räumliche Verteilung öffentlicher Versorgungseinrichtungen dar.

19 Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), Zentrenhierarchie ..., S. 2.

20 Vgl. ebenda.

21 Vgl. Böventer, E. von, Hampe, J., Steinmüller, H., Theoretische Ansätze zum Verständnis räumlicher Prozesse, in: Grundriß der Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1982, S. 75.

22 Dem Begriff Infrastruktur können folgende Sachbereiche zugeordnet werden: Bildungswesen, Gesundheitswesen, Sozialwesen, Sport und Erholung, Verkehrswesen und Nachrichtenübermittlung, Technische Ver- und Entsorgung, Allgemeine Verwaltung, Innere Sicherheit und Verteidigung; vgl. Treuner, P., Infrastrukturpolitik, in: Grundriß der Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1982, S. 535.

23 Vgl. Heinritz, G., Zentralität und zentrale Orte, Stuttgart 1979, S. 21.

Ein analoges Vorgehen für den Einzelhandelsbereich erscheint jedoch aus folgenden Überlegungen nicht angebracht. Die marktwirtschaftliche Koordination ist ein Selektions- und Anpassungsverfahren, das bei gegebener Rahmensetzung tendenziell optimale Strukturen - gemessen an den individuellen Bewertungen der Unternehmen und privaten Haushalte - erzeugt. Da letztlich der Verbraucher durch sein Einkaufsverhalten über den Erfolg oder Mißerfolg eines Betriebes an einem Standort entscheidet, werden die Einzelhandelsbetriebe über die Renditeerwartungen der Unternehmer an solche Standorte gelenkt, die den Präferenzen der Verbraucher weitgehend entsprechen und damit auch Zeit- und Wegeaufwand der Verbraucher entsprechend berücksichtigen.

Das "Pkw-Zeitalter" hat entscheidend zur Vergrößerung der Aktionsreichweiten der privaten Haushalte beigetragen. Die Anzahl zugänglicher Standorte hat sich daher stark erhöht und dezentrale Standorte als Ersatz für zentral gelegene Standorte möglich gemacht²⁴. Der Marktmechanismus reagiert hierbei in seiner räumlichen Allokationsfunktion in der Weise, daß die Unternehmen den erweiterten Handlungsspielräumen der Konsumenten folgen und sich an möglichst günstigen Erreichbarkeiten bei ihrer Standortwahl orientieren. Solche privatwirtschaftlich ermittelten Standortvorstellungen werden jedoch von behördlich "verordneten" Standorten in zentralen Orten abweichen, weil bestimmte, dem zentralörtlichen System zugrunde liegende Voraussetzungen nicht oder nur unzureichend erfüllt sind. Dies trifft zum Beispiel für die beobachtbare Gegebenheit zu, daß sich die Wohnsiedlungsentwicklung nicht, wie unterstellt, an das zentralörtliche Schema anlehnt und die zunehmende Mobilität der Bevölkerung für die Ermittlung des zum Einkaufen erforderlichen Zeit- und Wegeaufwandes sich fortwährend ändernde Berechnungsgrundlagen schafft.

24 Vgl. Hautau, H., "Der Handel ...", S. 7.

Während der Marktmechanismus tendenziell die im Hinblick auf eine an Verbraucherpräferenzen ausgerichtete Standortstruktur notwendigen Anpassungsprozesse bewirkt, entspricht die enge Einbindung von großflächigen Handelsbetrieben in die Zentrenhierarchie und insbesondere die Verknüpfung der Verkaufsflächenkapazitäten mit Orten bestimmter Zentralitätsstufe nicht immer der Notwendigkeit einer ständigen Anpassung der räumlichen Standortverteilung des Einzelhandels, die sich aus dem Ziel ergibt, den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht zu werden und dem Einzelhandel ein rentables Wirtschaften zu ermöglichen²⁵.

So sind bestimmte Betriebsformen des Handels, die ihre Sortimente nur flächenextensiv anbieten können, durch die vorgesehene Bindung an höherrangige zentrale Orte für die Bewohner von Orten mit niederer Zentralität erst in größerer Entfernung und damit gegebenenfalls erst mit erheblichem Zeit- und Wegeaufwand erreichbar²⁶. Im Hinblick auf die mit der zentralörtlichen Gliederung angestrebte Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung ist jedoch schwer einzusehen, warum die Nachfrage gerade an einen bestimmten vorgegebenen zentralen Ort gebunden werden soll und nicht an einem auch für den Verbraucher attraktiveren Standort außerhalb vorgegebener Zentren wirksam werden darf. Selbst sogenannte Mittelpunktsmärkte, zwischen mehreren kleinen Ortschaften angesiedelt, von denen jede einzelne keine ausreichende wirtschaftliche Basis für attraktive Ladeneinheiten bietet²⁷, müssen an den zentralörtlichen Vorgaben scheitern, da hier die geforderte Zentrenorientierung fehlt.

25 Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), Zentrenhierarchie ..., S. 13.

26 Vgl. ebenda, S. 8.

27 Vgl. Dichtl, E., Beeskow, W., Finck, G., Müller, S., Mängel in der Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs und Ansatzpunkte zu deren Überwindung, in: Marketing und Verbraucherpolitik, hrsg. von Hansen, U., Strauss, B., Riemer, M., Stuttgart, 1982, S. 413.

Die strenge Einbindung großflächiger Handelsbetriebe in ein System vorgegebener zentraler Orte, das teilweise Ausdruck anderer sozio-ökonomischer Verhältnisse ist²⁸, muß hinsichtlich des Versorgungsziels kritisch beurteilt werden. Zwar können die Planungsbehörden das System zentraler Orte von Zeit zu Zeit überprüfen und sich ändernden Bedingungen anpassen. Diese Anpassungen müßten aber sehr weitreichend sein, um die aufgezeigten Grundmängel, die sich aus dem unbedingten Ausrichten auf vorgegebene zentrale Orte ergeben, aufzuheben. Bis heute ist jedenfalls das System zentraler Orte zu starr angewendet worden und konnte sich ändernden Verbraucherpräferenzen nicht hinreichend gerecht werden.

II. Öffentliche Bedarfsplanung und Verbraucherpräferenzen

Das Abschätzen potentieller Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe auf die Versorgung der Bevölkerung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche sowie die zum Teil sehr weitreichenden Detailplanungen zum Flächenbedarf an Einzelhandelseinrichtungen orientieren sich, wie beschrieben, zumeist an der Gegenüberstellung von Nachfragevolumen und Umsatzpotential. Dieses Vorgehen mit dem Anspruch, durch die Vorgabe: Nachfragevolumen = Umsatzpotential, eine ausreichende ("optimale") Versorgung der Bevölkerung sicherstellen und nachteilige Auswirkungen auf stadtgestalterische Ziele vermeiden zu wollen, erscheint fragwürdig.

Mit der (Nicht-)Planung von Sondergebieten vermögen die Kommunen unter Umständen nicht nur über die beruflichen Möglichkeiten eines Unternehmers, sondern auch generell über Betriebsformen auf ihrem Gemeindegebiet zu entscheiden²⁹. Wird in der Bauleitplanung eine "mittelstandsorientierte" Linie verfolgt, ist der Bürger gezwungen, seinen Warenbedarf im wesentlichen in zahlreichen kleineren Geschäften zu decken³⁰, auch wenn dies nicht seinen eigentlichen Präferenzen entspricht. Insofern zeigt eine

28 Vgl. Heckl, F. X., Standorte ..., S. 237.

29 Vgl. Brohm, W., Planungs- und ..., S. 51.

30 Vgl. ebenda, S. 51 f.

solche Planung unvermeidbar auch wirtschaftsplanerische Züge³¹ und erhält im Hinblick auf die Flächenzuteilung und die Ansiedlungsmöglichkeiten unterschiedlicher Betriebsformen den Charakter der Zuteilung wirtschaftlicher Chancen³² und kann unter Zugrundelegung der geschilderten Planungsvorgaben als Bedarfsplanung charakterisiert werden. Eine solche Bedarfsplanung stützt sich auf Befunde über die Ausstattung des zu betrachtenden Gebietes mit Einzelhandelskapazitäten (Flächenangaben in Quadratmetern Verkaufsfläche), die aber noch keine Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Einkaufsstätten und - damit korrespondierend - der Versorgungslage der Bevölkerung erlauben³³.

Wenn die vorhandene Kaufkraft rein rechnerisch dem derzeitigen Umsatzpotential der ansässigen Betriebe entspricht, so muß durch den Marktzutritt eines neuen Mitbewerbers die Zahl der bereits bestehenden Betriebe keineswegs so drastisch sinken, daß die Versorgung der Bevölkerung gefährdet wird. Es kann zwar durchaus zu Umsatzeinbußen kommen, die Marginalbetriebe³⁴ zur Geschäftsaufgabe zwingen, und damit können tatsächlich Veränderungen in der Versorgungsstruktur einhergehen. Bei "gesunden" Betrieben können jedoch auch intensive wettbewerbliche Gegenreaktionen hervorgerufen werden, die letztlich dem Verbraucher zugute kommen (zum Beispiel niedrigere Preise, verbesserte Serviceleistungen, geändertes Sortiment). Diese möglichen Anpassungsreaktionen bleiben im Ansatz zur Bestimmung der Auswirkungen durch eine Kaufkraft/Umsatz-Analyse jedoch unberücksichtigt, es handelt sich insoweit um ein rein statisches Verfahren.

31 Vgl. Brohm, W., Planungs- und ..., S. 52.

32 Vgl. ebenda, S. 55.

33 Vgl. Geßner, H.-J. Handelsmarketing ..., S. 113.

34 Unter dem Begriff Marginalbetriebe sind solche Betriebe einzuordnen, die ohnehin aufgrund mangelnder Rentabilität (in Kürze) aus dem Markt ausscheiden müssen.

Letzteres gilt auch insoweit, als der geschätzte Umsatz des anzusiedelnden Betriebes (entweder aufgrund der Angaben des Betriebes oder aus statistischen Durchschnittswerten) dem bisherigen potentiellen Umsatz der ansässigen Betriebe als voll abträglich angesehen wird und daraus nachteilige Auswirkungen auf die Versorgung und die Zentrenstruktur abgeleitet werden, obwohl dies tatsächlich nicht zutreffen muß. Denn der Umsatz und noch mehr der tatsächliche Einfluß auf andere Mitbewerber hängt zwar auch von der zur Verfügung stehenden Fläche ab. Viel wichtiger im Hinblick auf zu erwartende Auswirkungen dürften jedoch das wettbewerbliche Verhalten eines neuen Anbieters sowie die Akzeptanz durch den Verbraucher und die Reaktion des ansässigen Handels sein. Somit erscheint das quantitative Marktgewicht, ausgedrückt in der Fläche und im zu erwartenden Umsatz des Betriebes, als alleiniger Indikator für das Ausmaß zu erwartender Auswirkungen ungeeignet.

In bezug auf die Versorgung der Bevölkerung wird in diesem Verfahren aus rein anbieterorientierter Sicht argumentiert. Nachfragerwünsche werden nicht beziehungsweise wenn, dann nur intuitiv berücksichtigt. Das Einkaufsverhalten der Bevölkerung determiniert die Verteilung der vorhandenen Kaufkraft auf die einzelnen Einkaufsmöglichkeiten im zu betrachtenden Raum. Stimmen Kaufkraft (Nachfragevolumen) und Umsatzpotential rechnerisch überein und wird aus dieser Übereinstimmung eine "zufriedenstellende" Versorgung der Bevölkerung abgeleitet, so wird implizit vom faktischen Einkaufsverhalten auf Versorgungszufriedenheit geschlossen³⁵.

Bei einer solchen verkürzten Betrachtungsweise wird jedoch nicht in Erwägung gezogen, daß innovative Unternehmen wie beispielsweise Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser, die zu einer

35 Vgl. Bauer, H. H., Finck, G., Objektive und subjektive Versorgungssituation bei Waren des täglichen Bedarfs, in: Jahrbuch der Absatz- und Verbrauchsforschung, 26. Jg., 1/1980, S. 66.

preiswerteren Versorgung der Bevölkerung beitragen können, für einen Großteil der Verbraucher weitaus günstigere Einkaufsmöglichkeiten bieten können als die bisher aufgesuchten Einkaufsstätten. Dies gilt auch für den Personenkreis, der im allgemeinen als verhältnismäßig immobil und von der Ansiedlung eines Verbrauchermarktes/SB-Warenhauses besonders benachteiligt angesehen wird, nämlich für ältere Menschen und Hausfrauen mit mehreren Kindern. Gerade diese Personen und dabei vor allem kinderreiche Familien (größere Haushalte) sind indes oftmals auf solche preisgünstigen Einkaufsmöglichkeiten angewiesen³⁶, die aber im Fall vermeintlicher "Überkapazitäten" nicht zugelassen werden.

III. Zum Problem der Unterversorgung

Wenn auch der Umlenkungseffekt von Nachfrage zugunsten von Verbrauchermärkten/SB-Warenhäusern gerade im Food-Sektor im allgemeinen als sehr beachtlich gelten kann³⁷ (vgl. Tabellen A 1 - A 3) und Umsatzrückgänge in diesem Bereich besonders stark sind (vgl. Tabelle A 4), so muß doch die Gefahr einer tatsächlichen Unterversorgung durch die Ansiedlung von Verbrauchermärkten/SB-Warenhäusern als verhältnismäßig gering angesehen werden. Die Befürchtung, durch starke Kaufkraftbindung (die häufig tatsächlich nachweisbar ist) käme es zu empfindlichen Lücken in der Nahversorgung, besonders der nicht mobilen Bevölkerung, hat sich bisher weitgehend nicht bestätigt. "Nur selten war die Eröffnung eines Verbrauchermarktes die eigentliche Ursache für

36 Gerade für größere Haushalte ist der verhältnismäßig hohe quantitative Bedarf in Verbrauchermärkten/SB-Warenhäusern auch bequemer zu decken als in einzelnen Geschäften (One-Stop-Shopping).

37 Die INGESTA-Untersuchung (Mönchengladbach) zeigt, daß im untersuchten Gebiet SB-Warenhäuser und Verbrauchermärkte der mit Abstand beliebteste Einkaufsplatz für Nahrungsmittel geworden sind. Sie haben für die Grundbedarfsversorgung der Stadt und der mitversorgten Umlandbevölkerung eine herausragende Bedeutung erlangt; vgl. Institut für Gebietsplanung und Stadtentwicklung GmbH (INGESTA), Versorgungsfunktion ..., S. 209 f.

Geschäftsaufgaben, häufiger allerdings der äußere Anlaß. Die Schließung sehr vieler kleiner Lebensmittelgeschäfte basiert vielmehr neben persönlichen Gründen (Alter, Krankheit, Nachfolgerprobleme) vor allem auf ... Strukturveränderungen"³⁸.

Diese Strukturveränderungen betreffen vor allem jene Bereiche, die zu einer starken Expansion der Verbrauchermärkte/SB-Warenhäuser beitragen³⁹, wie etwa das sich ändernde Einkaufsverhalten der Verbraucher oder die Zunahme der Artikelzahl und damit einhergehender zusätzlicher Flächenbedarf. "Ein Lebensmittel-Vollsortiment beansprucht heute eine Verkaufsfläche von mindestens 100 m². Geschäfte dieser Mindestgröße benötigen, um die Rentabilitätsschwelle zu erreichen, den Einzugsbereich etwa eines Kleinzentrums. Kleinere Orte sind für Lebensmittelgeschäfte im Vollerwerb (bzw. als einzige Erwerbsgrundlage) betriebswirtschaftlich nicht genügend tragfähig"⁴⁰.

Untersuchungen der Gründe für Geschäftsaufgaben im Lebensmittelbereich zeigen nach Angaben des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr folgende Ergebnisse:

- Etwa 55 % der Einzelhändler geben aus persönlichen Gründen auf (Altersgründe, Arbeitsbelastung zu hoch)⁴¹;
- 30 % geben auf, weil sie - besonders in kleinen Gemeinden - auf zu kleiner Verkaufsfläche ein zu geringes Einkommen erwirtschaften;

38 Jaumann, A., Einzelhandelsgroßprojekte ..., S. 9.

39 Vgl. Abschnitt A. des zweiten Kapitels, S. 9 ff.

40 Jaumann, A., Einzelhandelsgroßprojekte ..., S. 9.

41 Zur Frage der Geschäftsaufgaben im Handel heißt es in den "Grundsätzen einer Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen" der Bundesregierung 1970: "Die Altersstruktur im Handwerk, Handel und Dienstleistungsgewerbe ist infolge Überalterung ungünstig ... Viele Betriebsinhaber haben keine geeigneten Nachfolger und geben deshalb ihre Unternehmen auf, wenn sie aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Im Handel beispielsweise ist fast jede zweite Geschäftsaufgabe im wesentlichen auf persönliche Gründe zurückzuführen". Deutscher Bundestag, Bundestags-Drucksache VI/1666 vom 29. Dezember 1970, S. 3.

- 10 % geben auf, weil sie dem starken Wettbewerbsdruck, besonders großer Unternehmen, nicht standhalten können⁴².

Zwar konnte nachgewiesen werden, daß sowohl auf dem Land wie in Stadtrandsiedlungen immer mehr Orte anzutreffen sind, in denen keine Lebensmittelgeschäfte vorhanden sind⁴³. Nach Ermittlungen des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz aus dem Jahre 1982 besitzen 557 (24 %) der 2.303 rheinland-pfälzischen Gemeinden kein Lebensmittelgeschäft. Bei diesen Gemeinden handelt es sich überwiegend um Kleinstgemeinden mit weniger als 500 Einwohnern und kleinere Gemeinden bis 1.000 Einwohner, in denen ein Lebensmittelgeschäft nicht kostendeckend betrieben werden kann⁴⁴. Die Versorgungslage wird jedoch nicht allein von dem Vorhandensein stationärer Einzelhandelsgeschäfte bestimmt, denn die unter Versorgungsgesichtspunkten ebenso bedeutsame Frage nach der Qualität des Angebots (Sortimentsumfang, Preisgestaltung, Service usw.) und unter welchen (leistungsstimulierenden) Wettbewerbsbedingungen die Anbieter den Verbrauchern gegenüber auftreten, ist durch das Vorhandensein "ausreichender" Fläche noch keineswegs beantwortet⁴⁵.

42 Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Einzelhandelsbericht ..., S. 28 f.

43 Dies geht aus Untersuchungen verschiedener Industrie- und Handelskammern und der Forschungsstelle für den Handel Berlin (FfH) e. V. hervor. Vgl. zum Beispiel zur Untersuchung der Industrie- und Handelskammer für Rheinhessen Hagen, Ch., Versorgung der Bevölkerung in ländlichen Gebieten mit Gütern des täglichen Bedarfs, in: Jahresbericht 1982 der Industrie- und Handelskammer für Rheinhessen, S. 55 f. Zu den FfH-Untersuchungen und zu weiteren Erhebungen von Industrie- und Handelskammern vgl. Geßner, H.-J., Handelsmarketing..., S. 178-224.

44 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Landtags-Drucksache 9/2855 vom 11. 3. 1983, S. 3.

45 Vgl. Geßner, H.-J., Handelsmarketing ..., S. 202.

Umgekehrt kann aus dem Fehlen stationärer Einzelhandelsge-
schäfte nicht ohne weiteres auf Versorgungsengpässe geschlos-
sen werden, weil

- der Motorisierungsgrad auf dem Lande sehr hoch ist und in
Stadtregionen zusätzlich der öffentliche Personennahverkehr
genutzt werden kann,
- sich in den letzten Jahren die Lagermöglichkeiten deutlich
verbessert haben (sei es durch die steigende Ausstattung mit
Kühlgeräten und Tiefkühlgeräten, sei es durch Fortschritte
in der Technik der Haltbarmachung - Beispiel: H-Milch -),
- sich die Einkaufsgewohnheiten geändert haben (der tägliche
Einkauf wird durch den wöchentlichen Großeinkauf ersetzt),
- Nachbarschaftshilfe, Einkauf beim Landwirt beziehungsweise
Selbstversorgung, das Angebot mobiler Läden und ähnlicher
Einrichtungen potentielle Versorgungsdefizite darüber hinaus
einengen⁴⁶.

Die Mehrzahl der Untersuchungen, die sich mit der Bestimmung
der Versorgungslage der Bevölkerung in einzelnen Räumen be-
fassen, sieht derzeit nicht die Gefahr einer (drohenden) Unter-
versorgung. Nach Angaben des Bayerischen Staatsministeriums für
Wirtschaft und Verkehr bestätigen die Ergebnisse einer Unter-
suchung der Forschungsstelle für den Handel Berlin (FfH) e.V.
insgesamt die Feststellungen früherer Untersuchungen, daß von
gebietsweise auftretenden gravierenden Versorgungsmängeln in
Bayern nicht gesprochen werden kann⁴⁷.

46 Vgl. Hessischer Landtag, Landtags-Drucksache 9/3882 vom
26. 11. 1980, S. 2.

47 Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Ver-
kehr (Hrsg.), Die Qualität der Versorgung mit Einzelhandels-
leistungen in Bayern, Untersuchung der Forschungsstelle für
den Handel Berlin (FfH) e. V., München, im März 1982, S. 6.

Wie in Bayern, so kann auch in Rheinland-Pfalz trotz des Rückgangs der Zahl der Lebensmittelgeschäfte besonders im ländlichen Raum von einer funktionierenden Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs ausgegangen werden⁴⁸. "Auch bei den in regelmäßigen Abständen von den rheinland-pfälzischen Industrie- und Handelskammern durchgeführten Überprüfungen der Versorgungssituation im ländlichen Raum konnten bisher keine Anhaltspunkte für eine Unterversorgung festgestellt werden. Eine Untersuchung der Forschungsstelle für den Handel, Berlin, aus dem Jahre 1977, die sich u. a. auf den Regierungsbezirk Trier erstreckte, führte zu dem gleichen Ergebnis"⁴⁹.

Auch nach Ansicht der Bundesregierung ist in mittel- und langfristiger Hinsicht eine Unterversorgung ländlicher und dünnbesiedelter Räume nicht zu befürchten⁵⁰.

Die Untersuchungen zur Versorgungslage, auf die sich auch die Aussagen der Landesregierungen und der Bundesregierung stützen, sind großräumige Untersuchungen. Deren Ergebnisse sind nicht vorbehaltlos auf kleinräumigere Strukturen, wie sie bei der Beurteilung der Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe von Bedeutung sind, übertragbar. Zudem handelt es sich um Analysen der derzeitigen Versorgungssituation, während in Planungs- und Genehmigungsverfahren zur Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe ex-ante-Abschätzungen der Auswirkungen auf die Versorgung erforderlich sind.

Dennoch relativieren die Ergebnisse der weit überwiegenden Mehrzahl der Untersuchungen nach Ansicht des Verfassers die im Zusammenhang mit Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe befürchtete

48 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Landtags-Drucksache 9/2855 vom 11. 3. 1983, S. 4.

49 Ebenda.

50 Vgl. Deutscher Bundestag, Bundestags-Drucksache 8/2048 vom 17. 8. 1978, S. 4.

Gefahr einer drohenden Unterversorgung. Damit soll das Problem einer im Einzelfall möglichen unzureichenden Versorgung der Bevölkerung nicht verkannt werden. Es muß aber deutlich herausgestellt werden, daß die Annahme drohender Unterversorgung oder einer Verschlechterung der Versorgungssituation häufig allzu voreilig lediglich aufgrund statischer Kaufkraft/Umsatz-Analysen gezogen wird, ohne den Anpassungswillen und die Anpassungsfähigkeit des örtlichen Einzelhandels und die Flexibilität des Marktes zu berücksichtigen.

Die Flexibilität des Marktes, auf sich ändernde Bedingungen rasch zu reagieren, zeigt sich beispielsweise im Aufkommen mobiler Verkaufsstellen. Solche Einrichtungen bieten einen geeigneten Ansatzpunkt, Versorgungsmängel in Regionen mit keinem oder nur unzureichendem stationären Einzelhandelsangebot auszugleichen. Es wird geschätzt, daß es zur Zeit etwa zwischen 5.000⁵¹ und 7.000⁵² rollende Läden gibt. In einer Beratungsschrift stellte die Centrale Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA) bereits 1978 fest, daß die betriebswirtschaftlichen Leistungskennzahlen einer mobilen Verkaufsstelle durchaus mit denen eines mittleren Supermarktes vergleichbar sind⁵³. Nach den Erkenntnissen der CMA läßt sich das betriebswirtschaftliche Ergebnis der analysierten rollenden Läden "... sowohl unter Einkommensgesichtspunkten als auch unter dem Renditeaspekt sowie schließlich aus der Perspektive der Sicherheit durch schnellen Kapitalrückfluß als positiv bezeichnen"⁵⁴.

51 Vgl. Regierung von Unterfranken (Hrsg.), Tendenzen ..., S. 75.

52 Vgl. Rollende Verkaufsläden schließen Versorgungslücken, in: Handelsblatt, Nr. 111 vom 13. 6. 1983, S. 16.

53 Vgl. Centrale Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA) (Hrsg.), Frische-Expreß mit Rendite, CMA-Schriften zur absatzwirtschaftlichen Beratung, Reihe B, Heft 9, Bonn-Bad Godesberg 1978, S. 8 f.

54 Ebenda, S. 16.

Wie ausgeprägt die Ergebnisse möglicher Anpassungsreaktionen des örtlichen Einzelhandels, die bei der statischen Betrachtung von Kaufkraft- und Umsatzwerten nicht beachtet werden, zu dessen Gunsten ausfallen können, zeigt beispielsweise ein Modellversuch mit sieben Lebensmittelgeschäften in Oberbayern⁵⁵. Jeder der sieben Betriebe arbeitet als einziges Lebensmittelgeschäft am Ort, jeder Betrieb befindet sich in einem Dorf mit einem Einzugsbereich von durchschnittlich 700 Einwohnern. Die Betriebe haben keine unmittelbare Konkurrenz am Ort, außerörtliche Konkurrenz besteht jedoch in allen Fällen durch Supermärkte und Verbrauchermärkte in etwa zwei bis sechs Kilometern Entfernung.

Nachdem im Rahmen des Modellversuchs geplante Modernisierungs- und Erweiterungsmaßnahmen durchgeführt worden waren, zeigte sich schon nach wenigen Monaten, daß sich die Verbraucher diesen Geschäften wieder stärker zuwandten. "Hier traten nachhaltige Umsatzsteigerungen zwischen 20 und 30 % ein. Die entsprechenden Marktanteile konnten dadurch von rd. einem Fünftel auf etwa ein Viertel gesteigert werden. Schließlich bestätigte auch die Haushaltsbefragung der IHK, daß rd. ein Drittel der Kunden mit seinem - modernisierten - Nachbarschaftsladen nun zufriedener ist als vorher"⁵⁶.

55 Getragen wurde dieser Modellversuch vom Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, der Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern sowie dem Landesverband des Bayerischen Einzelhandels (LBE) unter Beteiligung des Lebensmittelgroßhandels. Zu den Ergebnissen im einzelnen vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr (Hrsg.), Neue Chancen für kleine Lebensmittelgeschäfte. Ein Betriebskonzept für kleine Läden in ländlichen Gebieten, München, im Juni 1983.

56 Ebenda, S. 5.

D. Landesplanerische und städtebauliche Gesichtspunkte

I. Zentralisierungsbestrebungen in Raumordnung und Landesplanung

Die strikte Einbindung großflächiger Handelsbetriebe ab einer bestimmten Größenordnung in die vorgegebene Zentrenhierarchie kann als eine Einschränkung der freien Standortwahl angesehen werden, die in einer marktwirtschaftlichen Ordnung jedoch nur dann als zulässig erachtet werden kann, wenn übergeordnete Gesichtspunkte des öffentlichen Wohles dies erfordern, was allerdings einer sehr eingehenden Abwägung bedarf⁵⁷.

Die planerischen Vorgaben erfolgen mit dem Ziel, in den Markt dort steuernd einzugreifen, wo seine Funktionsfähigkeit nach Meinung des Staates nicht gewährleistet ist. Zum einen soll dadurch eine optimale Allokation der Versorgungseinrichtungen erreicht werden, zum anderen sollen außerökonomische Ziele aus dem Bereich des Natur-, Landschafts- und Umweltschutzes stärker beachtet werden.

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, vermögen jedoch gerade die Zielsetzungen hinsichtlich einer "optimalen" Versorgung der Bevölkerung ein in der geschilderten Art bestehendes, verbindliches, relativ starres Planungskonzept nicht zu begründen, zumal die Bedürfnisse, Erwartungen und Vorstellungen der Bürger, die einer solchen Planung zugrunde liegen müßten, nicht einheitlich sind und im Zeitablauf einem ständigen Wandel unterliegen.

Auch die im Bereich "Umwelt" verfolgten Zielvorstellungen lassen sich nicht a priori durch die strenge Bindung an das vorgegebene zentralörtliche System verwirklichen. Eine Unterschei-

57 Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), Zentrenhierarchie ..., S. 7.

dung in geeignete potentielle Standorte - höherrangige Zentren - und ungeeignete potentielle Standorte - niederrangigere Zentren⁵⁸ - berücksichtigt nicht hinreichend die in jedem Einzelfall unterschiedliche Struktur des jeweiligen Ansiedlungsvorhabens und des Raumes. So kann es beispielsweise durch die mit der Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe in höherrangigen zentralen Orten verbundenen Verkehrsströme in diesen Zentren zu einer zusätzlichen Umweltbelastung kommen, die sich aufgrund der dort ohnehin vielfach bestehenden Verkehrsprobleme verschärfend auswirkt.

Die strenge Einbindung großflächiger Handelsbetriebe in die Zentrenhierarchie, die über § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 wirksam wird, beeinflusst notwendig die eigenständige Entwicklung der Kommunen im System zentraler Orte. Die vorwiegende Bindung großflächiger Handelsbetriebe an Standorte in zentralen Orten höherer Stufe erlaubt diesen vielfach eine Verbesserung ihres Einzelhandels-Angebots auf Kosten der niederrangigeren Zentren, denen eine entsprechende Ansiedlungspolitik gewissermaßen "nicht zusteht". So nennt beispielsweise das Verwaltungsgericht des Saarlandes in einem Urteil unter anderem folgendes Argument als Grundlage zur Ablehnung eines Verbrauchermarktes in einer Stadt, die nicht als Mittelzentrum ausgewiesen ist:

"Weiterhin würde St. Ingbert dadurch (durch die Zulassung des Verbrauchermarktes, Anmerkung des Verfassers) in gewissem Umfang eine Zentralität bekommen, die mit den landesplanerischen und raumordnerischen Vorstellungen nicht harmonieren würde. Ausweislich der Verordnung zur Bestimmung der zentralen Orte und ihrer Versorgungsbereiche ... ist die Stadt St. Ingbert nicht als Mittelzentrum mit einem

58 Vgl. S. 43 f.

andere Gemeinden umfassenden Versorgungsbereich vorsehen. Spiesen-Elversberg ist danach dem Versorgungsbereich Neunkirchen zugeordnet, während Blieskastel als Mittelzentrum eingestuft ist. Damit ist es nicht vereinbar, wenn sich in Zukunft größere Bevölkerungskreise aus Spiesen-Elversberg bzw. Blieskastel zum Einkaufen nach St. Ingbert orientieren würden"⁵⁹.

Durch eine solch starke Bindung der Standortentscheidungen des Einzelhandels und der Verkaufsflächenkapazität an die jeweilige im Plan vorgesehene Versorgungsfunktion eines zentralen Ortes wird aber "... die Gefahr heraufbeschworen, daß die in den Landesentwicklungsplänen vorgesehene Mindestausstattung zu einer Obergrenze wird, und damit Klein- und Unterzentren kaum die Möglichkeit haben, sich zu einem Mittelzentrum zu entwickeln"⁶⁰. Der Konkurrenzvorteil der jeweils höherrangigen Zentren, bedingt durch eine verordnete "Ausschließlichkeitsbindung" großflächiger Handelsbetriebe an diese Zentren, führt zu einem Kaufkraftentzug aus Orten niederer Zentralität und zu einer Umlenkung dieser Kaufkraft in die höherrangigeren Zentren. Damit werden jedoch bestehende räumliche Disparitäten eher verschärft statt abgebaut⁶¹.

59 Verwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 22. 3. 1979, 2 K 431/78, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 8.

60 Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), Zentrenhierarchie ..., S. 9.

61 Vgl. Bamberg, U., Heß, G., Dieckhoff, K., Aspekte strukturellen Wandels im Einzelhandel, Institut für sozialwissenschaftliche Forschung (ISF) Marburg, Marburg 1979, S. 192.

II. Zentralisierungsbestrebungen im Städtebau

Mit der im allgemeinen angestrebten Zentralisierung von Einzelhandelseinrichtungen unter weitgehendem Ausschluß peripherer Standorte können, neben den bereits dargestellten Auswirkungen, weitere nachteilige Folgen insbesondere für die Attraktivität der Städte verbunden sein. Die Geschäftsflächen der Innenstädte und der Stadtteilzentren sind nicht beliebig vermehrbar. Wachsende Sortimente⁶² fordern jedoch wachsende Verkaufsflächen, der Raumbedarf steigt⁶³. Wird nun künstlich zusätzlich Nachfrage nach Einzelhandelsfläche in die Innenstadt gelenkt, so steigt dort zum Beispiel in Verbindung mit der Nachfrage nach Büroflächen der gesamte Raumbedarf mit der Folge höherer Mieten. Hohe Mieten⁶⁴ bei gleichzeitiger Abnahme der Wohnbevölkerung im unmittelbaren Einzugsbereich der Geschäfte der Innenstädte führen jedoch zu Umstrukturierungen in den Branchen- und Sortimentszusammensetzungen⁶⁵. Hohe Mietkosten können getragen werden von Einzelhandelsbetrieben mit sehr niedrigem Raumbedarf oder von Betrieben mit sehr hohen Umsätzen je Quadratmeter. Die Einzelhandelsstruktur in den Städten bewegt sich folglich zum einen in Richtung kleinerer Boutiquen und zum an-

62 Vgl. Tabelle 2, S. 13.

63 Vgl. Weller, Th., Das SB-Warenhaus. Vom Markt verlangt - vom Markt begrenzt, ohne Ortsangabe 1978, S. 11.

64 Die Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels berichtet über folgendes Mietgefälle nach Geschäfts-/Standortlagen in Orten über 100.000 Einwohnern (Mieten-Durchschnitt = 100):

- in Hauptverkehrslagen der Innenstadt + 43 %,
- in mittleren Verkehrslagen der Innenstadt + 1 %,
- in Hauptverkehrslagen der Vororte oder Außenbezirke - 14 %;

vgl. Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels, 32. Arbeitsbericht, 1979, S. 26.

65 Vgl. Leitherer, E., Mielenhausen, E., Einzelhandel und Stadtentwicklung - Wechselseitige Beziehungen innerhalb großstädtischer Verdichtungsräume in der Sicht der Betrieblichen Marktlehre, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 3. Jg., Heft 7, Juli 1974, S. 329.

deren in Richtung Discounter⁶⁶ mit der Folge, daß Betriebe, die ein in sich zusammenhängendes Sortiment in großer Auswahl und in unterschiedlichen Qualitäten und Preislagen zum Beispiel auch mit ergänzenden Dienstleistungen anbieten (Fachgeschäfte⁶⁷), als attraktive beziehungsweise attraktivitätssteigernde Einrichtungen in der City zunehmend verschwinden.

Mit der beschriebenen Ausweichstrategie großflächiger Handelsbetriebe hin zu Mini-Verbrauchermärkten in integrierten Lagen und hin zu Fachmärkten⁶⁸ sind Befürchtungen, der mittelständische Einzelhandel werde nun mit Konkurrenten konfrontiert, die ihm das Leben viel schwerer machen können als die großen SB-Warenhäuser⁶⁹, nicht von der Hand zu weisen. Vor allem im Lebensmittelbereich wird der Kampf um Marktanteile intensiver und der Druck auf Citylagen und stadtnahe Gebiete wird größer⁷⁰. Die Fachmärkte sind zur Zeit in vielen Branchen in einem Ausreifungsprozeß, in dessen Rahmen sie ihr Profil gegenüber konkurrierenden Betriebstypen ausbauen⁷¹. Dabei werden Fachgeschäfte, die wenig Profil aufweisen, in besonderem Maße durch die neue Konkurrenz der Fachmärkte betroffen⁷². Aber auch die Warenhäuser mit ihren Fachabteilungen werden davon berührt, da es zu verschärftem Wettbewerb um gleiche Zielgruppen der Konsumenten kommt. Als Folge davon wird in den Warenhäusern in

66 Vgl. Weller, Th., Leserbrief zum Artikel "Der Einfluß steigender Ladenmieten auf die strukturelle Entwicklung der Innenstädte", Handelsblatt vom 23. 8. 1982, in: Handelsblatt, Nr. 210 vom 1./2. 11. 1982, S. 22.

67 Vgl. Ausschuß für Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft, Katalog E ..., S. 25 f.

68 Vgl. S. 149 ff.

69 Vgl. SB-Warenhäuser. Der Staat soll helfen ..., S. 62 f.

70 Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Einzelhandelsbericht ..., S. 28.

71 Vgl. Tietz, B., Die Fachmärkte ..., S. 249.

72 Vgl. ebenda, S. 250.

zunehmendem Maße ein Trading-Up-Prozeß⁷³ in Gang gesetzt. Betroffen von dieser Strategie der Warenhauskonzerne ist vor allem der Fachhandel, wenn der Fachgeschäftsscharakter der Warenhausabteilungen betont wird⁷⁴. Unter Einbeziehung der verschärften Konkurrenzsituation für Fachgeschäfte und traditionelle Warenhäuser ist deshalb zu vermuten, daß die mit den Zentralisierungsbestrebungen verfolgten Bemühungen zur Attraktivitätssteigerung der Innenstädte durch die genannten nachteiligen Wirkungen (Mietpreisstegungen, zusätzliches Verkehrsaufkommen) eher als durch die Auswirkungen großflächiger Verbrauchermärkte in peripheren Lagen gefährdet werden.

E. Wettbewerbs- und strukturpolitische Gesichtspunkte

I. Wettbewerbsbeschränkung durch Marktzutrittssperren

Ähnlich wie im Fall der zentralörtlichen Gliederung in der Landesplanung, erscheint es zwar durchaus angebracht, eine Art "Mindestausstattung" auch für einzelne Stadtteile beziehungsweise Stadtzentren mit Einzelhandelseinrichtungen anzustreben. Die in der Regel anzutreffende Einführung einer Obergrenze für zusätzliche Einzelhandelsflächen aufgrund von Bedarfsüberlegungen (Kaufkraft/Umsatz-Analysen) erscheint jedoch unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten sehr bedenklich. In diesem Fall besteht die Gefahr, daß über das Bauplanungsrecht eine vom Bundesverfassungsgericht in den fünfziger und sechziger Jahren verworfene Bedürfnisprüfung im Einzelhandel indirekt wieder Anwendung finden kann⁷⁵.

Im Rahmen der Kaufkraft/Umsatz-Analysen bei der Dimensionierung der Betriebsgröße neu anzusiedelnder großflächiger Handelsbetriebe werden zumeist alle bereits ansässigen Betriebe berück-

73 Als Trading-Up bezeichnet man die Erweiterung, Vertiefung und/oder qualitative Anhebung des Leistungssortiments eines Handelsbetriebes; vgl. Ausschuß für Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft, Katalog E ..., S. 32.

74 Vgl. Warenhäuser, Wachstum durch Lebensqualität, in: Wirtschaftswoche, Nr. 39 vom 22. 9. 1979, S. 20.

75 Vgl. zu diesem Punkt die kritischen Äußerungen von Battis, U., Novelliertes Bundesbaugesetz und Grundgesetz, in: Die Öffentliche Verwaltung, 31. Jg., Heft 4, Februar 1978, S. 122.

sichtigt. Letztlich entscheidend zur Beurteilung der Versorgungslage (der Attraktivität eines Zentrums), und der Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung (die Attraktivität eines Zentrums) ist jedoch nur der langfristig existenzfähige Bestand bereits ansässiger Betriebe.

Dagegen dürften solche Betriebe, die ohnehin aufgrund unzureichender Rentabilität in Kürze aus dem Markt scheiden müssen (Marginalbetriebe), nicht in eine solche zukunftsbezogene Rechnung einbezogen werden. Wird diese Bedingung vernachlässigt, so ergibt sich ein verzerrtes Bild der zukünftigen Entwicklung der Verkaufsflächen und damit des zukünftig zu erwartenden Umsatzpotentials, da ein Ausscheiden der Marginalbetriebe nicht berücksichtigt wird. Ob man diesem Problem durch den Ansatz einer pauschalen Quote von 0,5 % (Abschmelzquote an Einzelhandelsflächen⁷⁶) in den Kaufkraft/Umsatz-Analysen Rechnung tragen kann⁷⁷, erscheint zumindest fraglich.

Noch problematischer sind jedoch Planungen, die davon ausgehen, daß die derzeitige Verkaufsflächenproduktivität des bereits ansässigen Einzelhandels unterdurchschnittlich ist und zukünftig steigen wird. Weil der unter dem Durchschnitt liegende Wert der Verkaufsflächenproduktivität besagt, daß einige Betriebe eine unzureichende Wirtschaftlichkeit aufweisen, sollen zunächst vorhandene Kapazitäten besser ausgelastet werden⁷⁸. Bei den Prognoseüberlegungen der Stadt Leverkusen wurde deshalb "... ein Teil des zu erwartenden Realkaufkraftzuwachses als durch das vorhandene Flächenpotential gebunden angesehen und deshalb der Verkaufsflächenzuwachs um einen entsprechenden Anteil vermindert"⁷⁹.

76 Es wird angenommen, daß 0,5 % des Flächenbestandes wegen der Geschäftsaufgabe von Marginalbetrieben als Flächenpotential für Neuansiedlungen zur Verfügung stehen (Ersatzbedarf).

77 So zum Beispiel im "Marketing-Konzept" der Stadt Flensburg unter Hinweis auf das gleiche Verfahren in vergleichbaren Untersuchungen über den Einzelhandel in Bremerhaven und Hamburg; vgl. Forschungsstelle für Regionale Landeskunde an der PH Flensburg - im Deutschen Grenzverein, Struktur ..., S. 175 f.

78 Vgl. Stadt Leverkusen, Beiträge ..., S. 53.

79 Ebenda.

Ein solches Vorgehen erweist sich bei näherer Betrachtung in seiner Wirkung als Schutz bestehender (unproduktiver) Flächen vor (zusätzlicher) Konkurrenz. Neuen, im allgemeinen leistungsfähigeren (großflächigen) Mitbewerbern wird nach Maßgabe des aus der erhofften Steigerung der Flächenproduktivität resultierenden rechnerischen Umsatzpotentials entsprechende Fläche vor-
enthalten und damit der Marktzutritt erschwert oder unter Umständen unmöglich gemacht, indem nach Maßgabe der Flächenbedarfsprognosen geringere Ansiedlungsmöglichkeiten zum Beispiel durch Nicht-Ausweisung von Sondergebieten nach § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 geschaffen werden.

Diese Überlegungen gelten jedoch nicht nur in diesem speziellen Fall noch zu steigender Flächenproduktivität, sondern auch in ähnlicher Weise generell für die in der Regel angestrebte übereinstimmende Entwicklung von Kaufkraft und Umsatz. Denn die parallele Entwicklung von Kaufkraft und Umsatz führt rein rechnerisch dazu, daß der Umsatz bereits bestehender Betriebe durch den Zuwachs neuer Verkaufsflächen (und daraus abgeleitetem Umsatz) nicht geschmälert wird. Einmal etablierte Betriebe erhalten insofern Bestandsschutz, als neue (großflächige) Konkurrenten nur insoweit zugelassen werden, als das errechnete Nachfragevolumen Flächendefizite erwarten läßt. Dies birgt die Gefahr, daß bestehende Strukturen weitgehend konserviert werden. Für einen wirksamen Wettbewerb ist jedoch ein gewisses Maß an "Überkapazitäten" erforderlich. "Nur dann besteht Anreiz zu besonderen wirtschaftlichen Leistungen, zu Innovation und Produktivitätssteigerungen, um in der Gunst der Kunden den Mitbewerbern voraus zu sein und den gewünschten wirtschaftlichen Erfolg zu erzielen"⁸⁰.

Vor diesem Hintergrund muß auch die Situation betrachtet werden, daß ein Teil der bereits bestehenden großflächigen Handelsbetriebe eine gewisse Vorzugsstellung, sei es durch die Lage in einzelnen isoliert gelegenen Siedlungseinheiten oder sei es

80 Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT) (Hrsg.), Konzentration im Einzelhandel, Bonn 1983, S. 25.

durch die Singularität dieser Betriebsform in einer kleineren Stadt, erreicht hat⁸¹. Für diese Betriebe bedeutet die Nicht-Zulassung weiterer großflächiger Unternehmen innerhalb der an Kaufkraft/Umsatz-Analysen ausgerichteten Planungs- und Genehmigungspraxis und mehr noch durch den in Einzelfällen geplanten Ausschluß großflächiger Handelsbetriebe per se⁸² den Schutz vor zusätzlichen großflächigen Konkurrenten. Gesamtwirtschaftlich bedeutet dies, daß eine Zunahme der Wettbewerbsintensität durch den Markteintritt gleich großer oder größerer Mitbewerber unterbunden wird. So zeigte sich der Repräsentant eines vorwiegend in einem kleineren Bundesland operierenden Handelsunternehmens in einem Gespräch mit dem Verfasser über diese Nebenwirkung im Zusammenhang mit der Anwendung der Baunutzungsverordnung nicht gerade unglücklich. Zwar würden, so seine Argumentation, eigene weitere Projekte in dem betreffenden Bundesland nicht mehr zugelassen; jedoch blieben die eigenen bereits bestehenden Betriebe wenigstens vor der Konkurrenz anderer großflächiger Mitbewerber verschont.

Befürchtungen, durch die Ansiedlung von SB-Warenhäusern/Verbrauchermärkten käme es aufgrund der Wettbewerbswirkungen dieser Betriebe zu Unterversorgung und Störungen des Zentralitätsgefüges erscheinen häufig übertrieben. Zum einen ergaben beispielsweise Untersuchungen des PRISMA-Instituts, daß - zumindest in Hamburg - seit mehr als 10 Jahren auf Dauer nur jeder zweite Verbraucher von SB-Warenhäusern und Verbrauchermärkten als Kunde gewonnen werden konnte. Unter Beachtung von Qualität und Erreichbarkeit der einzelnen Einkaufsstätten kann nach Meinung des Instituts daher von der Annahme ausgegangen werden, daß maximal 70 % der Verbraucher zu den häufigen Verbrauchermarkt-/SB-Warenhaus-Kunden gehören und somit ein harter Kern von "Abstinenzlern" von mindestens 30 % der Gesamtheit der Verbraucher verbleibt. Diese Abstinenzler-Quote gilt nach

81 Vgl. Heckl, F. X., Standorte ..., S. 237.

82 Vgl. S. 98 ff.

Ansicht des Instituts auch dort, wo sich der konventionelle Einzelhandel nicht annähernd so gut darstellt wie in Hamburg⁸³.

Zum anderen hat die Erfahrung gezeigt, daß der bestehende Einzelhandel auf manche Neuansiedlung eines großflächigen Handelsbetriebes, von der man ruinösen Wettbewerb befürchtet hatte, flexibel reagiert und seinen Platz durchaus behauptet hat⁸⁴. Mittelständische Einzelhandelsgeschäfte, die eine solche Anpassungsflexibilität an geänderte Marktbedingungen aufweisen und ihre Vorteile gegenüber den konkurrierenden Großbetriebsformen ausnutzen, haben durchaus gute Chancen, sich auch in Zukunft am Markt zu behaupten. Besondere Marktchancen bieten sich solchen Geschäften immer dann, wenn sie Leistungen anbieten, die mit ihnen konkurrierende Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser nicht erbringen können oder wollen, wie zum Beispiel Beratung, Kundendienst, Wareneinstellung usw.⁸⁵. Die erforderlichen Anpassungsmaßnahmen an sich ändernde Marktverhältnisse werden kleinen und mittleren Einzelhandelsbetrieben zudem erleichtert durch spezielle Förderungsprogramme und -maßnahmen des Bundes und der Länder zur Errichtung, Modernisierung und Rationalisierung mittelständischer Einzelhandelsbetriebe⁸⁶, die von diesen Betrieben zur Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit in Anspruch genommen werden können.

83 Vgl. Lange, E., Muncke, G., "Der Handel im Spannungsfeld zwischen City und Umland - Erkenntnisse aufgrund aktueller empirischer Untersuchungen", Referat anlässlich der V. Studientagung der Deutschen Sektion von Urbanicom-International vom 12. - 14. Mai 1982 in Bremen und Oldenburg, vielfältigstes Manuskript, S. 8 f.

84 Vgl. Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein, Bericht '82, S. 51.

85 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Landtags-Drucksache 9/2855 vom 11. 3. 1983, S. 3.

86 Vgl. die Auflistung der Förderprogramme in: Hessischer Landtag, Landtags-Drucksache 9/3882 vom 26. 11. 1980, S. 5 und Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Einzelhandelsbericht ..., S. 39 ff. und S. 85 - 94.

Weiterhin bietet der Zusammenschluß in Verbundgruppen⁸⁷ den kleineren Betrieben die Möglichkeit, ihre Wettbewerbsposition sowohl gegenüber der Großhandelsstufe als auch gegenüber den anderen Mitbewerbern zu verbessern. "So beurteilen Mitgliedsfirmen von Verbundgruppen ihre Wettbewerbsposition im allgemeinen wesentlich günstiger als Unternehmen vergleichbarer Größenordnung außerhalb der Gruppen. Die längerfristigen Entwicklungschancen werden von den kooperierten Firmen überwiegend positiv eingeschätzt. Die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse sind großenteils positiv und ermöglichen ein weiteres Unternehmenswachstum"⁸⁸. Nicht mehr marktgerechte beziehungsweise nicht an die Marktveränderungen anpassungswillige und -fähige Betriebe konnten allerdings auch von den Gruppen nicht erhalten werden⁸⁹.

II. Verstärkung der Konzentrationstendenzen im Einzelhandel

Funktionsfähige Märkte setzen neben der Selektion von Betrieben auch den freien Marktzutritt von neuen Mitbewerbern voraus⁹⁰. Die Zulassung neuer Handelsbetriebe aufgrund von Bedarfsüberlegungen wirkt sich in dieser Hinsicht jedoch hinderlich aus. Wird die freie Standortwahl im Einzelhandel zu stark reglementiert, so besteht nicht nur die Gefahr, daß die Freiheit des Verbrauchers bei der Auswahl seiner (potentiellen) Einkaufsstätten sehr stark eingeschränkt wird, sondern auch, daß der Wettbewerb durch Marktzutrittssperren beschränkt wird und sich zudem Vor-

87 Zu den Verbundgruppen in der Nahrungs- und Genußmittel-Branche zählen zum Beispiel EDEKA, REWE und SPAR.

88 Batzer, E., Greipl, E., Träger, U., Stellung und Entwicklung der Kooperationen des Einzelhandels, in: ifo-schnelldienst, 35. Jg., 14-15/82 vom 24. Mai 1982, S. 7

89 Vgl. ebenda.

90 Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT) (Hrsg.), Konzentration ..., S. 27.

zugsstellungen bereits ansässiger großflächiger Handelsbetriebe im Hinblick auf gleichartige Betriebe herausbilden können⁹¹.

Weichen die Handelsunternehmen, wie beschrieben, zunehmend auf die Übernahme bereits bestehender Betriebe aus⁹², so dürften die sich ohnehin seit einigen Jahren abzeichnenden Konzentrations-tendenzen im Handel (vgl. Tabelle 15, S. 198), die in erster Linie auf das Streben der Handelsunternehmen nach einem möglichst großen Einkaufsvolumen zur Erzielung von Vorzugsbedingungen beim Einkauf zurückzuführen sind⁹³, durch die Baunutzungsverordnung noch verstärkt werden.

Besonders im Lebensmittelhandel hat nach Angaben des Bundeskartellamtes die Fusionstätigkeit drastisch zugenommen. Mit 87 Zusammenschlüssen hat sich die Zahl der Zusammenschlüsse im Lebensmittelhandel im Zeitraum 1981/82 gegenüber 1979/80 fast verdoppelt. Dabei wurde ein Umsatzpotential von über 6 Mrd. DM erworben⁹⁴. Neben der Coop AG (Übernahme von 11 gruppenfremden Unternehmen und 5 Unternehmen, die bisher zur Coop-Gruppe, aber nicht zum Konzernbereich gehörten) und der Rewe Leibbrand OHG (33 Zukäufe), gehören zu den größeren Erwerbern noch Schaper mit sechs, Lidl+Schwarz mit vier, Allkauf mit zwei, Massa mit zwei und der Deutsche Supermarkt mit einem erworbenen Unternehmen⁹⁵.

91 Vgl. Wagner, H., "Die Beschränkung für Neueröffnung von Verkaufsstellen in Europa", Vortrag vom 12. März 1979 auf der AIDA-Arbeitstagung "Handel in den 80er Jahren", vielfältigstes Manuskript, S. 29. Vgl. Hautau, H., "Der Handel ...", S. 12.

92 Vgl. S. 159 f.

93 Vgl. Kartte, W., Konzentrationsprozeß im Handel, in: Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT) (Hrsg.), Konzentration ..., S. 9.

94 Vgl. Bundeskartellamt, Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1981/1982 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet (§ 50 GWB), Bundestags-Drucksache 10/243, S. 18.

95 Vgl. ebenda, S. 67.

Tabelle 15:

Unternehmens- und Umsatzkonzentration im Einzelhandel
bis 1990 (in %)

Jahr	Größenklassen ... DM			
	bis 250.000	250.000 - 1 Mill.	1 Mill. - 10 Mill.	10 Mill. und mehr
Umsätze				
1962	31,4	24,1	18,9	25,6
1970	16,3	24,8	23,3	35,6
1978	6,6	19,0	29,8	44,6
1990	4	11	30	55
Unternehmen				
1962	84,3	13,7	1,9	0,1
1970	71,2	24,0	4,5	0,3
1978	53,5	34,2	11,6	0,7
1990	44	40	15	1

Quelle:

Berechnungen und Schätzungen des Ifo-Instituts auf Basis der amtlichen Statistik sowie von Primärerhebungen. Tabelle entnommen Regierung von Unterfranken (Hrsg.), Tendenzen ..., Anlage 4.

Mit der anhaltenden Konzentrationstendenz steht zu befürchten, daß sich auf einigen regionalen Absatzmärkten enge Oligopole bilden⁹⁶. Nach Ansicht des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) geht in einzelnen Regionen die Entwicklung bereits dahin, daß neben einigen Außenseitern nur noch wenige Großanbieter am Markt dominieren⁹⁷.

96 Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT) (Hrsg.), Konzentration ..., S. 29.

97 Vgl. ebenda, S. 26.

Der Erwerb bestehender Betriebe als Ausweichreaktion der von der restriktiven Anwendung der Baunutzungsverordnung betroffenen Handelsunternehmen kann eine Konzentration (hier im räumlichen Sinne verstanden) nur noch weniger Handelsunternehmen auf einem regionalen Markt begünstigen. "Bei einem überschaubaren Konkurrentenkreis wächst jedoch die Gefahr des gleichförmigen Verhaltens in der Preis- und Sortimentspolitik, da der wirtschaftliche Erfolg häufig so leichter zu erreichen ist als durch die mühsamere Politik des Übertrumpfens oder durch weitere Preisunterbietungen. Für die Versorgung der Bevölkerung könnte hiermit ein geringeres und weniger abwechslungsreiches Warenangebot und eine Verteuerung verbunden sein"⁹⁸.

Die kritische Würdigung der Anwendungspraxis, wie sie sich bisher herausgebildet hat, zeigt, daß mit dieser Interpretation der Baunutzungsverordnung eine Reihe von Nebenwirkungen verbunden ist, die ebensowenig wünschenswert wie folgeschwer sind. Im einzelnen handelt es sich dabei vor allem um Wirkungen wettbewerbs-, struktur- und verbraucherpolitischer Art. Sie zeigen sich in einer weitgehenden Beschränkung des Marktzutritts für großflächige Handelsbetriebe, dem Schutz bereits ansässiger Wettbewerber vor zusätzlicher Konkurrenz durch großflächige Handelsbetriebe und der Gefahr einer Konservierung bestehender Strukturen. Diese Nebenwirkungen sind um so weniger hinzunehmen, als die derzeitige Planungs- und Genehmigungspraxis die raumordnerischen, landes- und stadtplanerischen Anliegen nicht erreicht, sondern Entwicklungen fördert, die zum Gegenteil dessen führen, was angestrebt wird.

98 Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT) (Hrsg.), Konzentration ..., S. 26.

SECHSTES KAPITEL

Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen und Empfehlungen

A. Ursachen nachteiliger Auswirkungen der Baunutzungsverordnung und Ansatzpunkte zu deren Überwindung

Die bisherigen Ausführungen lassen erkennen, daß zum einen durchaus (wenn auch kaum dem Umfang nach quantifizierbar) versucht wird, mit Hilfe des Bauplanungsrechts und speziell der Baunutzungsverordnung wettbewerbs- und strukturpolitische Zielsetzungen zu verfolgen. Es handelt sich dabei in der Regel um behördliche Eingriffe im Interesse des Schutzes bereits ansässiger Anbieter vor neuen Konkurrenten.

Zum anderen ergeben sich aus der Anwendung der Baunutzungsverordnung auch dann, wenn nicht direkt solche wettbewerbs- und strukturpolitische Zielsetzungen verfolgt werden, nachteilige Nebenfolgen insbesondere wettbewerbs-, struktur- und verbraucherpolitischer Art, die nach Ansicht des Verfassers als so schwerwiegend anzusehen sind, daß sie als solche nicht mehr tolerierbar erscheinen und vom Gesetzgeber nicht mehr als Nebenwirkungen in Kauf genommen werden dürften¹.

Wenn § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 in weiten Bereichen nicht zielkonform wirkt und als Nebenfolgen zahlreiche negative Auswirkungen auf andere Zielbereiche und dabei besonders auf das Ziel eines wirksamen Wettbewerbs auftreten, ist das nur zum Teil auf die Anwendung der Vorschrift zurückzuführen. Wie die im Laufe der Untersuchung geäußerte Kritik an den Planungs- und Genehmigungsgrundlagen zeigt, muß ein Hauptansatzpunkt zur Verringerung der nachteiligen Auswirkungen der Baunutzungsverordnung auf Freiheit und Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs bei den entsprechenden landesplanerischen und städtebaulichen Zielvorstellungen und Vorgaben selbst gesucht werden.

¹ Vgl. S. 167.

Diese nach § 11 Abs. 3 BauNVO zu beachtenden Ziele und Vorgaben der Raumordnung, der Landesplanung und des Städtebaus² bergen um so mehr die Gefahr wettbewerbspolitisch unerwünschter Wirkungen in sich, als sie schon von ihrer Ausgestaltung her die Zusammenhänge zwischen städtebaulichen (landesplanerischen) und wettbewerblichen Gesichtspunkten nicht klar erkennen lassen und damit in der praktischen Anwendung Ansatzpunkte für einen strukturpolitischen Dirigismus eröffnen, der den Prinzipien der marktwirtschaftlichen Ordnung zuwiderläuft.

Die nachteiligen Auswirkungen der Baunutzungsverordnung sind somit in erster Linie zurückzuführen auf

- a) negative Einstellungen vieler Bauplanungsinstanzen zu großflächigen Handelsbetrieben;
- b) die Formulierung der Vorschrift des § 11 Abs. 3 BauNVO selbst und die maßgeblichen Ziele und Vorgaben in Raumordnung, Landesplanung und Städtebau;
- c) die Anwendung dieser Vorschrift besonders hinsichtlich der Ermittlung von Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe.

Die Einstellungen der Bauplanungsinstanzen zu großflächigen Handelsbetrieben sind als weitgehend gegeben anzusehen. Um die festgestellten nachteiligen Auswirkungen der Baunutzungsverordnung zu vermeiden oder doch wenigstens zu verringern, sollte bei den Entscheidungsträgern das Bewußtsein für die immanenten ordnungspolitischen Risiken geschärft werden, die speziell in § 11 Abs. 3 BauNVO liegen³, wenn eine zu weitgehende und detaillierte Planung verfolgt wird und der Rahmen, den das Bauplanungsrecht auch für die Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe setzen soll, damit zu eng gezogen wird.

2 Vgl. S. 35 ff.

3 Vgl. Stahl, K., Baurechtliche ..., S. 6.

Als geeignetere Ansatzpunkte zur Vermeidung oder Verringerung nachteiliger Auswirkungen der Baunutzungsverordnung erscheinen die Gesetzes-Norm selbst, die Ziele und Vorgaben, zu deren Durchsetzung sie herangezogen wird, und die Verfahren zur Ermittlung von Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe. Im folgenden soll deshalb geprüft werden, welche diesbezüglichen Änderungen zur Vermeidung oder wenigstens zur Verringerung der oben aufgezeigten nachteiligen Auswirkungen sinnvoll erscheinen. Dabei ist davon auszugehen, daß vom Standpunkt der Wirtschaftspolitik in einer Marktwirtschaft keine Veranlassung besteht, über Maßnahmen der Wettbewerbspolitik und der Mittelstands politik hinaus zugunsten traditioneller Betriebsformen oder zuungunsten neuer Betriebsformen (was dasselbe sein kann) mit administrativ-dirigistischen Mitteln in den Strukturwandel des Einzelhandels einzugreifen⁴. Vielmehr hat die staatliche Wirtschaftspolitik auf Rahmenbedingungen hinzuwirken, die einen fairen Leistungswettbewerb garantieren sowie Ertrags- und Investitionsspielräume offenhalten, in denen sich betriebliche Maßnahmen zur Anpassung an neue Preis- und Kostenrelationen, an den technischen Fortschritt, an sich ändernde Verbrauchsgewohnheiten und Nachfragestrukturen vollziehen können⁵.

Gerade die Rahmenseetzungen, die das Bauplanungsrecht und dabei speziell die Baunutzungsverordnung heute kennzeichnen, erfüllen diese Bedingungen jedoch nicht (hinreichend). Im Gegenteil, sie erlauben reglementierende Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen, die notwendige Freiräume einengen oder nicht entstehen lassen und zudem mit einer Vielzahl nachteiliger Nebenfolgen verbunden sind.

Besser als reglementierende Eingriffe trägt aber der marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismus den Individualinteressen von Produzenten, Händlern und Verbrauchern Rechnung⁶. Deshalb

4 Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Einzelhandelsbericht ..., S. 62.

5 Vgl. ebenda, S. 63.

6 Vgl. ebenda.

ist vor allem zu fordern, in der Planungs- und Genehmigungspraxis mehr Vertrauen in die "Vernunft des Marktes" als in die "Weisheit von Planern" zu setzen⁷. Dies kann aber nicht bedeuten, eine unzureichende Funktionsfähigkeit des Marktsystems in bestimmten Bereichen (etwa im Bereich der Umwelt aufgrund der Existenz externer Effekte) zu ignorieren und auf steuernde Maßnahmen gänzlich zu verzichten. Es bedeutet aber, innerhalb des Bauplanungsrechts und besonders bei der Anwendung der Baunutzungsverordnung von einer zu weitreichenden Planung abzugehen und Umfang und Anspruch der Regelungsintervention auf das absolut unabdingbare Maß zu reduzieren. So ist die räumliche Planung auf die Sicherung konkreter Bedingungen zu beschränken wie zum Beispiel die Einhaltung bestimmter Umweltschutznormen oder die Sicherung bestimmter Mindestversorgungsichten⁸ mit öffentlichen Leistungen.

Eine auf den ersten Blick sehr einfache Möglichkeit, die mit § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 verbundenen nachteiligen Wirkungen zu vermeiden, scheint in der völligen Aufhebung dieser Vorschrift zu bestehen. Für eine ersatzlose Streichung der Vorschrift hat sich beispielsweise der Verband des Deutschen Nahrungsmittelgroßhandels (VDN) zu Beginn des Jahres 1977, als die Diskussion um die anstehende Novellierung der Baunutzungsverordnung noch im vollen Gang war, ausgesprochen⁹. Dabei wurde die Auffassung vertreten, die Vorschriften des Bundesbaugesetzes würden im Zusammenhang mit § 15 BauNVO durchaus ausreichen, um den unerwünschten städtebaulichen und landesplanerischen Fehlentwicklungen durch großflächige Handelsbetriebe entgegenzuwirken¹⁰. § 15 Abs. 1 BauNVO besagt, daß bauliche und sonstige Anlagen im Einzelfall unzulässig sind, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebietes

7 Vgl. Stahl, K., Baurechtliche ..., S. 16.

8 Vgl. Schoof, H., Einzelhandelsstandorte ..., S. 197.

9 Vgl. Ersatzlos streichen sagt VDN, in: Lebensmittel-Zeitung, 29. Jg., Nr. 3 vom 21. 1. 1977, S. 2.

10 Vgl. ebenda.

widersprechen. Sie sind auch unzulässig, wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind. Nach Absatz 2 gilt dies auch für die Änderung, Nutzungsänderung und Erweiterung baulicher und sonstiger Anlagen innerhalb der festgesetzten Baugebiete. Absatz 3 bestimmt, daß bei der Anwendung der Absätze 1 und 2 nur städtebauliche Gesichtspunkte berücksichtigt werden dürfen¹¹.

In Verbindung mit den bereits früher genannten Vorschriften des Bundesbaugesetzes insbesondere zur Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung (§ 1 Abs. 4 BBauG), zur Berücksichtigung städtebaulicher Entwicklungsplanungen (§ 1 Abs. 5 BBauG), zum Abstimmungsgebot zwischen benachbarten Gemeinden (§ 2 Abs. 4 BBauG) und in Verbindung mit § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO dürfte tatsächlich eine weitgehende Steuerungsmöglichkeit großflächiger Handelsbetriebe auch ohne § 11 Abs. 3 BauNVO gegeben sein. Inwiefern dabei im Detail eine vermutlich geringere Eingriffsmöglichkeit der Planungs- und Genehmigungsbehörden im Gegensatz zu § 11 Abs. 3 BauNVO zu erwarten wäre, müßte unter rechtlichen Gesichtspunkten geklärt werden.

Da jedoch beim Rückgriff auf die vorgenannten Normen ähnliche Fehlentwicklungen wie bei der Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht auszuschließen sind und eine völlige Aufhebung des § 11 Abs. 3 BauNVO politisch kaum durchsetzbar sein dürfte, gilt es, Leitlinien für die Ausgestaltung und Anwendung einer die Ansiedlungsmöglichkeiten großflächiger Handelsbetriebe betreffenden Vorschrift zu finden, die sowohl dem Regelungsanliegen des § 11 Abs. 3 BauNVO als auch der Freiheit und Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs gerecht wird.

¹¹ Zu § 15 BauNVO vgl. insbesondere Kniep, K., Die Bedeutung des § 15 BauNVO für großflächige Handelsbetriebe, in: Gewerearchiv, 2/1981, S. 50-52. § 15 ist in Anhang IV wiedergegeben.

B. Leitlinien für die Ausgestaltung und Anwendung einer großflächige Handelsbetriebe betreffenden bauplanungsrechtlichen Vorschrift

I. Erhöhung der Eingriffsschwelle und Einengung des Eingriffskriteriums

§ 11 Abs. 3 BauNVO stellt darauf ab, daß sich großflächige Handelsbetriebe auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung "nicht nur unwesentlich" auswirken "können". "Können" bedeutet nach Bielenberg/Dyong, daß im Zeitpunkt der Entscheidung über die Genehmigung eines Vorhabens der Nachweis nicht erforderlich ist, "... daß sich in der Tat das Vorhaben in den genannten Richtungen auswirkt. Es reicht die nicht nur entfernt liegende Möglichkeit aus, daß sich eine Auswirkung ergeben kann ('Gefährdungstatbestand' im weiteren Sinne)"¹².

Das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes interpretiert "können" in einem noch weniger strengen Sinn, wenn es in einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines Verbrauchermarktes feststellt: "Es genügt - und das ist hier für die Entscheidung von ausschlaggebender Bedeutung - die Möglichkeit des Eintritts solcher (nachteiliger, Anmerkung des Verfassers) Folgen"¹³.

Dagegen ist nach Fickert/Fieseler "auswirken können" in dem Sinne auszulegen, daß Betriebe Auswirkungen "erwarten lassen". "Mit der 'Erwartung' sind die in der Zukunft liegenden Auswirkungen nach ihrer Wahrscheinlichkeit zu beurteilen. Nur das entspricht einer verfassungskonformen Auslegung"¹⁴.

12 Bielenberg, W., Dyong, H., Die Novellen ..., Rdnr. 422.

13 Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 13.5.1980, II R 172/79 ..., S. 161. Diese Interpretation ist vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden; vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3.2.1984, 4 C 54.80, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 5.

14 Fickert, H. C., Fieseler, H., Baunutzungsverordnung ..., § 11 Tn 21.

Die Ergebnisse der Analyse der Anwendungspraxis zeigen, daß § 11 Abs. 3 BauNVO nicht einheitlich in diesem engen Sinne ausgelegt wird. Vielmehr wird von den Bauplanungsinstanzen die Bedeutung des Wortes "können" häufig dahingehend interpretiert, daß allein die "Möglichkeit" des Eintritts nachteiliger Auswirkungen als Versagungsgrund für eine Baugenehmigung genügt. Aufgrund der sogenannten allgemeinen Interdependenz aller wirtschaftlichen Größen kann dann aber fast jede neue Ansiedlung eines großflächigen Handelsbetriebes verhindert werden, weil irgendwelche "nicht nur unwesentlichen" Auswirkungen immer möglich sind.

Auch die Beurteilung, wann diese Auswirkungen die Schwelle zum "nicht nur Unwesentlichen" überschreiten, ist eine Ermessensfrage. Denn was exakt als "nicht nur unwesentlich" angesehen werden kann, läßt sich nicht verallgemeinernd definieren, weil die Bewertung von Einzelvorhaben in der jeweiligen Gesamtsituation nach der Verkehrsauffassung zu unterschiedlichen Ergebnissen führen muß¹⁵.

Nach den Ergebnissen der Analyse der Anwendungspraxis der Bau-nutzungsverordnung ist davon auszugehen, daß bei einer vorherrschenden ablehnenden Einstellung der Kommunen gegenüber großflächigen Handelsbetrieben die Grenze zum "nicht nur Unwesentlichen" sehr nahe beim "Unwesentlichen" gezogen wird.

Um die Regelungsintervention auf das absolut unabdingbare Maß zu reduzieren, ist deshalb zu fordern, die bauplanungsrechtliche Vorschrift so zu gestalten, daß Eingriffe nur dann erlaubt werden, wenn wesentliche Auswirkungen der in Frage stehenden Art nicht nur möglich, sondern (wie es der verfassungskonformen Auslegung des § 11 Abs. 3 BauNVO schon jetzt entspricht) wahrscheinlich sind. Die Vorschrift sollte deshalb in Anlehnung an § 11 Abs. 3 BauNVO explizit vorsehen, daß großflächige Handelsbetriebe nur dann einer Sonderregelung unter-

¹⁵ Vgl. Grae, W., Einkaufszentrum ..., S. 43.

worfen werden, wenn zu erwarten ist, daß sie sich auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung wesentlich auswirken werden.

II. Verzicht auf eine quantitative Vermutungsregel

Während in der Vorlage der Bundesregierung zur Änderung der Baunutzungsverordnung noch ein Schwellenwert von 2000 qm Geschoßfläche vorgesehen war¹⁶, änderten die beratenden Ausschüsse diesen Wert mit folgender Begründung auf 1500 qm ab: "In der Praxis hat sich weitgehend eine Geschoßfläche von 1500 m² als die Größenordnung herausgestellt, die besondere städtebauliche und landesplanerische Überlegungen notwendig macht. Der Schwellenwert von 1500 m² hat bereits auch in verschiedenen landesrechtlichen Verwaltungsvorschriften seinen Niederschlag gefunden"¹⁷.

Der Hinweis auf die Erfahrung in der Praxis und die Nennung von bestehenden Vorschriften sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich um eine höchst undifferenzierte, ja willkürliche Größe handelt, da sie insbesondere die Branchenzugehörigkeit und Sortimentsstruktur eines Handelsbetriebes nicht berücksichtigt und zudem im Zeitablauf keinerlei Veränderungen unterworfen ist. Wie die Ergebnisse der Analyse der Anwendungspraxis der Baunutzungsverordnung zeigen, wird die "1500 qm-Regel" aufgrund dieser Unzulänglichkeiten weitgehend schematisch angewandt, so daß sie zu einer Art "magischen Grenze" für die Zulassung großflächiger Handelsbetriebe wird¹⁸.

Vorschläge, den Schwellenwert von 1500 qm auf beispielsweise 2000 qm zu erhöhen, lassen daher letztlich keine entscheidende Änderung in der Genehmigungspraxis erwarten. Denn hierbei er-

16 Vgl. Bundesrat, Bundesrats-Drucksache 261/77 vom 21. Mai 1977, S. 37 f.

17 Bundesrat, Bundesrats-Drucksache 261/1/77 vom 4. Juli 1977, S. 11.

18 Vgl. S. 116 ff.

gäbe sich, wie bei jeder anderen beliebigen Flächenfestsetzung auch, wiederum die Gefahr einer weitgehend schematischen Handhabung. Die Orientierung an einem höheren Schwellenwert könnte zwar zu einer weniger restriktiven Behandlung von Projekten in der Größenordnung bis zu dieser Grenze beitragen und damit eine gewisse Erleichterung bei der Verwirklichung von Ansiedlungsbemühungen bewirken. Eine Erhöhung des Schwellenwertes im Rahmen des § 11 Abs. 3 BauNVO allein hebt aber die Grundmängel der derzeitigen Planungs- und Genehmigungsverfahren nicht auf, sondern verschiebt lediglich das mit § 11 Abs. 3 BauNVO verfolgte besondere Planungs- und Genehmigungserfordernis für die Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe auf ein Niveau jenseits der neuen Größenordnung.

Ein quantitatives Kriterium gleich welcher Art (zu denken wäre auch etwa an die Vorgabe einer "Umsatzpotentialgrenze für großflächige Handelsbetriebe")¹⁹ birgt die Gefahr, daß stets eine Fixierung erfolgt, von der sich die Planungs- und Genehmigungspraxis nicht zu lösen vermag. Es erscheint daher unerlässlich, von weitgehend schematisch anwendbaren Größen abzukommen und Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe unter Berücksichtigung der speziellen Gegebenheiten des Einzelfalls auf nachteilige Auswirkungen zu untersuchen. Nur so kann vermieden werden, daß schematischen, das heißt unangemessenen Entscheidungen Vorschub geleistet wird.

19 Eine solche Umsatzpotentialgrenze für Verbrauchermärkte und Einkaufszentren leitet Döhne in einer Studie ab. Vgl. Döhne, U., Analyse der Ansiedlung von Einkaufszentren und Verbrauchermärkten in Nordrhein-Westfalen, Kurzberichte zur Landes- und Stadtentwicklungsforschung, hrsg. vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS), Dortmund 1977. Die Umsatzpotentialgrenze wird von Döhne auf ca. 25 % des Einzelhandelsrelevanten Umsatzes festgelegt. Das heißt, daß diese Obergrenze für den regionalen Marktanteil der Einkaufszentren und Verbrauchermärkte zusammengerechnet ein Viertel des Umsatzes aller Einzelhandelsbetriebe derselben Region nicht überschreiten soll. Zur Kritik an der "Umsatzpotentialgrenze" vgl. Rindermann, R., Regionalforscher verwirren die Bauverwaltung, in: BAG-Nachrichten, 11/1978, S. 10 - 12.

III. Aufhebung der strengen Einbindung großflächiger Handelsbetriebe in die Zentrenhierarchie

Die Sorge um die Attraktivität der Zentren, ausgelöst durch die Einflüsse peripher gelegener Großeinkaufsstätten, ist angesichts der Verhältnisse in US-amerikanischen Großstädten zwar verständlich, aber für die bundesdeutsche Situation kaum relevant, weil hier den Innenstädten schon aufgrund ihrer städtebaulichen Attraktivität immer die größte Einkaufsbedeutung zukommen wird.

Die Zielsetzungen und Vorgaben zur Zentralisierung großflächiger Handelsbetriebe in bestimmten zentralen Orten und des Handels allgemein in den Innenstädten rufen nachteilige Folgen, wie steigende Mieten für Verkaufsflächen (zum Nachteil der Fachgeschäfte) und zunehmendes Verkehrsaufkommen in den Citys, hervor. Da diese Folgen bei dem allseits beklagten Verlust an Attraktivität der Innenstädte eine Rolle spielen, ist zu fragen, ob nicht ein Abgehen von der Regel, (großflächige) Handelsbetriebe nicht an peripheren Standorten anzusiedeln, auch im Hinblick auf die Verbraucherwünsche, angebracht erscheint. Insbesondere Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser bieten überwiegend ein sogenanntes problemloses Warensortiment²⁰ an und führen ein im Gegensatz zum Food-Sortiment nur wenig tief gegliedertes Non-Food-Sortiment²¹. Daher bietet sich durchaus die Chance einer sinnvollen Funktionsteilung zwischen City und

20 Problemlose Waren sind allgemein bekannte Güter des Massenbedarfs, bei deren Auswahl oder Erwerb der Verbraucher keine Beratung erwartet oder wünscht und die für den Absatz im Wege der Selbstbedienung geeignet sind; vgl. Ausschuß für Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft, Katalog E ..., S. 44.

21 Die Grenzen hinsichtlich der Sortimentstiefe ergeben sich aus dem Niedrigpreis-Konzept der Verbrauchermärkte/SB-Warenhäuser. Da beispielsweise modisch aktuelle Ware verhältnismäßig hohe Absatzrisiken birgt, die einen entsprechenden Kalkulationsaufschlag erfordern würden (der sich dann auch in einem höheren Preis ausdrückt), beschränkt sich das Sortiment vorwiegend auf Standardwaren und nur einen geringen Teil modischer Waren.

Umland²² im Sinne einer Pkw-orientierten Deckung des Massenbedarfs in peripheren, gut erreichbaren Lagen einerseits und "... einer mit qualifizierten produkt- und dienstleistungsspezifischen Erlebnis-inhalten verbundenen ... Einkaufsaktivität in den Citybezirken andererseits"²³.

Eine solche Funktionsteilung erscheint deshalb vorteilhaft, weil eine verkehrsmäßige Entlastung der Citys durch die Zulassung großflächiger Handelsbetriebe auch in nicht integrierten Lagen erreicht werden könnte²⁴. Bessere Parkmöglichkeiten sowie geringere beziehungsweise weniger stark steigende Mieten in der City und deshalb geringere beziehungsweise weniger stark steigende Fachhandelspreise sind im Interesse der Verbraucher, die die City zur Deckung des aperiodischen Bedarfs aufsuchen, positiv zu werten. Zudem würde den Verbrauch erwünschten dadurch besser Rechnung getragen, daß problemlose Artikel außerhalb der Zentren mit geringem Transport- und Zeitaufwand, dazu oftmals billiger als in der City, beschafft werden können. Denn wie beispielsweise die INGESTA-Untersuchung für Mönchengladbach zeigt, werden neben günstigen Preisen und großer Auswahl vor allem auch der bequeme Großeinkauf, die bessere Erreichbarkeit, ausreichende Parkplätze und kostenloses Parken als besonders wichtige Motive für die Bevorzugung der Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser genannt²⁵. "Die SB-Warenhäuser am Stadtrand bieten dem motorisierten Einkäufer den Komfort, den er in der City vermißt. In der Stadt sind Parkplätze rar, und ein erheblicher Teil der Stellflächen ist mit den

22 Vgl. Seifert, V., Neue Betriebsformen im Handel. Muß der Staat eingreifen?, hrsg. vom Bundesverband der Selbstbedienungswarenhäuser (BdSW) e.V., Bonn, im Juni 1977, S. 7.

23 Geßner, H.-J., Handelsmarketing ..., S. 232.

24 In der INGESTA-Untersuchung (Mönchengladbach) wird beispielsweise festgestellt, daß die Nachfrageverlagerung auf die Standorte der Verbrauchermärkte/SB-Warenhäuser zu einer erheblichen Verkehrs-entlastung in den Kernstädten geführt hat; vgl. Institut für Gebietsplanung und Stadtentwicklung GmbH (INGESTA), Versorgungsfunktion ..., S. 210.

25 Vgl. ebenda, S. 147.

Autos der Pendler belegt. ... Häufig sind 20 oder 30 Kilometer Anfahrt auf Autobahnen und Schnellstraßen zu den Verbrauchermärkten schneller absolviert, als die Stop-and-go-Fahrt vom Vorort in die City"²⁶.

Im übrigen ist der Strukturwandel im Handel noch keineswegs abgeschlossen. Die Entwicklungen, die sich in der Zukunft im Einzelhandelsbereich etwa durch das Aufkommen neuer Medien wie beispielsweise Bildschirmtext (Btx) ergeben werden, sind derzeit noch kaum überschaubar. In Los Angeles wurde jetzt der erste sogenannte Drive-in-Supermarket eröffnet. Der Kunde gibt seine Wünsche mit Hilfe eines 4000 Artikel umfassenden Katalogs von zu Hause telefonisch durch. Drei Stunden später kann er mit dem Auto vorfahren, die Ware abholen und die Rechnung mit dem Scheck bezahlen²⁷. Diese neue Art von Supermarkt stellt eigentlich nur noch eine Lagerhalle dar. In Deutschland könnten Filialketten wie Aldi oder Cash-and-Carry-Märkte das neue System schon bald einführen²⁸.

Solchen Strukturveränderungen im Handel, die sich unter Versorgungs-, Attraktivitäts-, Verkehrs- und Umweltgesichtspunkten erheblich anders darstellen als die derzeitigen Leitbildvorstellungen der behördlichen Planungspraxis, kann eine auf einem verhältnismäßig starr gehandhabten planerischen Konzept (Zentrale-Orte-Konzept) basierende Planungs- und Genehmigungspraxis nicht gerecht werden, weil sie in der Tendenz gegen die Marktkräfte wirkt und daher die erforderlichen Anpassungsprozesse be- oder gar verhindert.

Um zu vermeiden, daß aus einer falschen Interpretation raumplanerischer Anliegen heraus notwendige Strukturanpassungen im Einzelhandel auch in der Form veränderter Standortvertei-

26 SB-Warenhäuser. Der Staat soll helfen ..., S. 60.

27 Vgl. Neue Konkurrenz für den Lebensmittelhandel, in: Handelsblatt, Nr. 214 vom 7. 11. 1983, S. 20.

28 Vgl. ebenda.

lungen im Sinne einer zweckmäßigen Funktionsteilung zwischen City und Umland oder einer Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe in niederrangigeren Zentren behindert werden, sollte die strenge Einbindung großflächiger Handelsbetriebe in das zentral-örtliche System aufgehoben werden. Es ist deshalb darauf hinzuwirken, daß Änderungen des Zentrale-Orte-Konzepts als Leitbild der Raumordnung, Landesplanung und Stadtentwicklung in diesem Sinne vorgenommen werden und die einschlägigen Plansätze der Programme und Pläne auf der Ebene von Bund, Ländern und Gemeinden entsprechend modifiziert werden.

IV. Ausschluß von Bedarfsprüfungen als Grundlage der Ablehnung großflächiger Handelsbetriebe

Auch wenn das Regelungsanliegen des derzeitigen § 11 Abs. 3 BauNVO mit einer Vorschrift verfolgt wird, die im Sinne der Vorschläge I. bis III. modifiziert ist, müssen die städtebaulichen und landesplanerischen Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe nach wie vor identifiziert und bewertet werden. Dabei kommt es darauf an, bisherige Fehlentwicklungen zu vermeiden. Es fragt sich daher, wie dies sicherzustellen ist.

Der abgegrenzte Raum ist stets ein individueller Raum und wegen der Mannigfaltigkeit der Gestaltungselemente von Ort zu Ort komplex. "Diese beiden Eigenschaften - Individualität und Komplexität - sind in allen Fällen zu beachten"²⁹. Aus diesem Grund und wegen der Unterschiedlichkeit der einzelnen Betriebe läßt sich ein quantifizierender Katalog von Standortbedingungen für die planungsrechtliche Zulässigkeit großflächiger Handelsbetriebe, der generell Gültigkeit beanspruchen kann, nicht formulieren³⁰.

29 Otremba, E., Der Raum und sein Wirkungsgefüge, in: Grundriß der Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 1982, S. 16.

30 Vgl. Greipl, E., Zu längerfristigen ..., S. 458.

Deshalb ist auch eine Orientierung der Bauplanungsinstanzen an verhältnismäßig einfach strukturierten regionalen Konzentrations- und Dispersionsmaßen abzulehnen. Wie in den Kaufkraft/Umsatz-Analysen werden in den regionalen Konzentrations- und Dispersionsmaßen zwar einzelhandels- und konsumbezogene Merkmale quantitativ erfaßt. Da hieraus Mittelwerte einzelner Merkmalsausprägungen für interessierende Teilregionen gebildet werden, die nur eine Übereinstimmung oder Abweichung gegenüber Durchschnittswerten von Vergleichsräumen erkennen lassen, sind jedoch Aussagen über die spezifische Situation der Teilregion - also zum Beispiel darüber, ob eine gute, ausreichende oder unzureichende Versorgung vorliegt - nicht möglich. Hinzu kommt, daß die Kennziffern bestimmte Gegebenheiten nicht deutlich werden lassen. Beispielsweise erkennt die Kennziffer "Einzelhandelszentralität" (im Einzelhandel Beschäftigte/Zahl der Einwohner), daß zur Leistungserstellung im Einzelhandel der Faktor Personal durch den Faktor Verkaufsfläche ersetzt werden kann. In diese Kennziffer gehen somit die maßgeblichen Verbraucherpräferenzen und damit auch Richtung und Stärke der Kaufkraftströme nicht ein³¹.

Auch wenn die Kaufkraft/Umsatz-Analysen eine Vielzahl höchst nachteiliger Folgen im Zusammenhang mit der ausschließlichen Anwendung dieser Verfahren in der Planungs- und Genehmigungspraxis aufweisen, bieten diese Hilfsverfahren bei allen Vorbehalten immer noch eher einen Ansatzpunkt, gewisse Indizien für das Vorliegen nachteiliger Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO zu erfassen, als regionale Konzentrations- und Dispersionsmaße. Kaufkraft/Umsatz-Analysen erscheinen dazu geeignet, in erster Linie einen Überblick über die (wirtschaftliche) Bedeutung insbesondere sehr großer Handelsbetriebe im Verhältnis zu ihrer Umwelt zu vermitteln. So können etwa die errechneten Kaufkraftströme Aufschluß über Richtung und Ausmaß des zu erwartenden Verkehrsaufkommens geben, das im Rahmen der gesamtstädtischen Verkehrssituation zu würdigen ist.

31 Vgl. Geßner, H.-J., Handelsmarketing ..., S. 140 ff.

Derzeit bemüht sich der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT), den häufig mit Gutachten zur Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe befaßten Industrie- und Handelskammern Leitlinien für die Ermittlung der Daten, die für die Gutachten benötigt werden, zu vermitteln³². Dazu werden die bedeutsamen Daten (zum Beispiel durchschnittliche Flächenproduktivitäten verschiedener Betriebsformen, durchschnittliche Verbrauchsausgaben usw.) von verschiedenen Quellen gegenübergestellt, so daß nach Ansicht des Deutschen Industrie- und Handelstages "... die Werte für das zu begutachtende Projekt daraus abgeleitet werden können"³³. Daneben werden zur zeitlichen Aktualisierung Entwicklungstendenzen aufgezeigt. Ausdrücklich wird jedoch darauf hingewiesen, "... daß es sich in jedem Falle nur um DURCHSCHNITTSZIFFERN handelt, die dazu geeignet sind, Größenverhältnisse bei gewöhnlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen sichtbar zu machen"³⁴.

Die Industrie- und Handelskammern sind besonders aufgrund ihrer Verpflichtung zur Neutralität in erster Linie dazu berufen, zu den planerischen Konsequenzen, die sich aus dem Wettbewerb unter den verschiedenen Betriebsformen des Handels ergeben, Stellung zu nehmen³⁵. Auch der vom Deutschen Industrie- und Handelstag vorgeschlagene Weg zur Ermittlung der Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe entspricht weitgehend dem bekannten Vorgehen der Gegenüberstellung von Kaufkraft und Umsatz. Eine solche Untersuchung (dies gilt auch für andere Gutachter), die sich vorwiegend an Kaufkraft/Umsatz-

32 Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), Orientierungshilfe bei Bauleitplanung, Daten für IHK-Gutachten zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben, aktualisierte Fassung, Bonn, September 1983.

33 Ebenda, S. 1.

34 Ebenda.

35 Vgl. Fieseler, H., Einkaufszentren und Verbrauchermärkte - Probleme und (beschränkte?) Steuerungsmöglichkeiten durch das Planungsrecht, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, 1976, S. 480.

Analysen orientiert, kann jedoch nur eine erste Stufe (ein Indiz) einer Gesamtschau unter städtebaulichen Gesichtspunkten bilden, die im Rahmen einer Beurteilung nach § 11 Abs. 3 BauNVO stattfinden müßte.

Wie sich gezeigt hat, wird in der Praxis jedoch häufig bereits auf dieser Stufe das Beurteilungsverfahren abgebrochen. So werden negative Auswirkungen allein aufgrund der Ergebnisse der Kaufkraft/Umsatz-Analysen angenommen, wenn die vorhandene Kaufkraft rechnerisch bereits durch das Umsatzpotential ansässiger Betriebe absorbiert wird. Gerade weil eine untrennbare Beziehung zwischen Landes-, Stadt- und Wirtschaftsentwicklung besteht, ist es aber um so wichtiger, daß bei der Ansiedlung von Handelsbetrieben die Entscheidungen der Bauplanungsinstanzen ".... nicht auf mehr als fragwürdige ökonomische Annahmen über die wettbewerblichen Auswirkungen dieser Projekte gestützt und verkürzt werden, sondern eine Gesamtschau unter primärer Berücksichtigung der 'echten' städtebaulichen Aspekte, wie Verkehr, Umwelt etc., erfolgt. Geschieht dies nicht, dann läuft die Bauplanung in der Tat Gefahr, die Struktur im Einzelhandel in eine bestimmte Richtung zu lenken und sich damit mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen die Marktentwicklung zu stellen, die ... in unserer Staats- und Wirtschaftsordnung von dem Verbraucher und seinen Wünschen bestimmt wird und werden muß"³⁶.

Deshalb ist besonders hervorzuheben, daß Kaufkraft/Umsatz-Analysen allein, wie sie in der Planungs- und Genehmigungspraxis breite Anwendung finden oder dafür empfohlen werden, keine ausreichende Basis dafür bieten, ansiedlungswilligen Handelsbetrieben den Marktzugang zu verwehren. Denn die innerhalb solcher Beurteilungsverfahren abgeleiteten Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung erreichen städtebauliche Relevanz im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht bereits dann, wenn ein großflächiger Handelsbetrieb durch die Kaufkraftbin-

³⁶ Stahl, K., Baurechtliche ..., S. 15 f.

derung anderen Einzelhandelsbetrieben die Existenzgrundlage entzieht³⁷. "§ 11 Abs. 3 BauNVO will nur der 'Unterversorgung' eines Gebietes mit wohnungsnahen Einkaufsmöglichkeiten wehren"³⁸.

Da zum einen Situationen tatsächlicher oder drohender "Unterversorgung" nicht nachgewiesen werden konnten³⁹ und zum anderen innerhalb der Kaufkraft/Umsatz-Analysen aufgrund der statischen Sicht des Marktprozesses die Dynamik des Einzelhandels und das Spektrum der Reaktionsmöglichkeiten privater Unternehmen und Haushalte prinzipiell unterschätzt wird⁴⁰, sind Lösungsmöglichkeiten für etwaige Versorgungsschwierigkeiten in erster Linie im marktwirtschaftlichen Bereich zu suchen. Das heißt, es kann dem Einzelhandel selbst überlassen bleiben, in welcher Form er sich den Marktverhältnissen anpaßt⁴¹.

Mittelstandspolitische Maßnahmen und die Grenzen, die das Wettbewerbsrecht zieht⁴², bieten eher als die Mittel des Bauplanungsrechts die Gewähr dafür, daß sich diese notwendigen Anpassungsmaßnahmen in "geordneten Bahnen" vollziehen können⁴³.

37 Vgl. Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 19.1.1981, 1 OVG A 172/78 ..., S. 398.

38 Ebenda.

39 Vgl. S. 182 ff.

40 Vgl. Schoof, H., Einzelhandelsstandorte ..., S. 197.

41 Vgl. Forschungsstelle für den Handel Berlin (FfH) e.V., Die Versorgung mit Lebensmitteln in städtischen Randlagen, Berlin 1980, S. 122.

42 Dabei ist insbesondere an den neu in das Kartellgesetz eingeführten § 37a Abs. 3 GWB zu denken, wonach die Kartellbehörde einem Unternehmen, das aufgrund seiner gegenüber kleinen und mittleren Bewerbern überlegenen Marktmacht in der Lage ist, die Marktverhältnisse wesentlich zu beeinflussen, ein Verhalten untersagen kann, das diese Wettbewerber unmittelbar oder mittelbar unbillig behindert und geeignet ist, den Wettbewerb nachhaltig zu beeinträchtigen.

43 Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß auch in jenen EG-Staaten, die Zulassungsregelungen für die Errichtung von Einzelhandelsgroßbetrieben in Form von strukturlenkenden Gesetzen haben, eine Schwächung der Marktposition des mittelständischen Einzelhandels zu verzeichnen ist; vgl. Deutscher Bundestag, Bundestags-Drucksache 8/2048 vom 17.8.1978, S. 2.

Voraussetzung ist allerdings, daß ein wirksamer Wettbewerb nicht durch Marktzutrittssperren behindert wird, die sich aufgrund einer Zulassungsbeschränkung nach Maßgabe einer Übereinstimmung von Kaufkraftvolumen und Umsatzpotential ergeben. Es ist deshalb zu fordern, eine Genehmigungspraxis, die über die Zulassung großflächiger Handelsbetriebe nach Maßgabe errechneten Bedarfs entscheidet, schon gesetzlich auszuschließen.

Dagegen können die folgenden Vorgehensweisen als geeignet angesehen werden, um die dem "Umwelt-Bereich" zuzuordnenden Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe zu identifizieren und zu bewerten, die für die Entscheidung über die Zulassung solcher Betriebe vor allem maßgeblich sein sollten:

- Zur Beurteilung von Auswirkungen auf die Umwelt und auf den Naturhaushalt, die mit der Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe einhergehen können, sind in erster Linie gesetzlich fixierte Grenzwerte heranzuziehen, wie sie etwa in der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) oder in der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) für Emissionen und Immissionen festgelegt sind.
- Zur Erfassung der in diesem Zusammenhang ebenso bedeutsamen möglichen Auswirkungen auf den Verkehr erscheinen die dargestellten Verfahren zur Ermittlung des potentiellen Verkehrsaufkommens eines großflächigen Handelsbetriebes⁴⁴ trotz der geäußerten Bedenken weitgehend geeignet. Zur Beurteilung der Verkehrssituation im Falle der Zulassung eines Projektes dürften Gutachten der zuständigen Polizei- oder Straßenverkehrsbehörde am zweckmäßigsten sein, da in diesem Fall unter Umständen gleichzeitig mögliche Lösungsalternativen für auftretende Verkehrsprobleme erarbeitet und angeboten werden können.

44 Vgl. S. 122 ff.

- Schwieriger dürften die dem "Umwelt-Bereich" ebenso zuzuordnenden Beeinträchtigungen des Orts- oder Landschaftsbildes zu erfassen und (objektiv) zu bewerten sein. Wie sich gezeigt hat, spielen diese Kriterien bei der Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe derzeit jedoch eine nur sehr untergeordnete Rolle. Es kann deshalb angenommen werden, daß in diesem Bereich der Verhandlungsspielraum zwischen Investor und Behörden groß genug ist, um auf dem Verhandlungswege zu einer Einigung hinsichtlich der äußeren Gestaltung eines Projektes zu gelangen.

V. Zusammenfassung der Empfehlungen

Zusammenfassend sind an die Ausgestaltung und Anwendung einer großflächige Handelsbetriebe betreffenden bauplanungsrechtlichen Regelung folgende Forderungen zu stellen:

1. Die Schwelle für einen bauplanungsrechtlichen Eingriff muß höher als derzeit in § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 gesetzt und das Eingriffskriterium enger formuliert werden.
2. Auf eine quantitative Vermutungsregel für das Vorliegen von Auswirkungen sollte verzichtet werden.
3. Die strenge Einbindung großflächiger Handelsbetriebe in die Zentrenhierarchie ist aufzuheben.
4. Eine Bedarfsprüfung im Sinne des skizzierten Nachfrage/Umsatzvergleichs (Kaufkraft/Umsatz-Analyse) darf nicht als Begründung für die Nicht-Zulassung großflächiger Handelsbetriebe dienen.

Generell ist zu fordern, daß zu treffende Planungs- und Genehmigungsentscheidungen ausreichend Spielraum für innovative Entwicklungen und strukturelle Veränderungen im Handel belassen. Entscheidend für die weitere Entwicklung ist daher, daß

die Bauplanungsinstanzen bereit sind, geeignete Baugebiete auch für großflächige Handelsbetriebe auszuweisen und solche Betriebe zuzulassen. Nur so kann im Interesse des Verbrauchers sichergestellt werden, "... daß sich Veränderungen des Marktes und der Verbrauchergewohnheiten auch in einem entsprechenden Wandel der Unternehmens- und Marktstrukturen im Einzelhandel niederschlagen können und bestehende Strukturen nicht zementiert werden"⁴⁵.

⁴⁵ Stahl, K., Bedeutung der Neufassung der Baunutzungsverordnung, in: SB-Warenhaus, 11/1977, S. 13.

Anhang I

Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft

Einkaufszentrum

Einkaufszentrum (Shopping Center) ist die gewachsene oder auf Grund einer Planung entstandene räumliche Konzentration von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben verschiedener Art und Größe.

Die geplanten Einkaufszentren sind entweder integriert (innerörtlich), d. h. in bestehende Siedlungen eingebettet (im Falle der Errichtung neuer Stadtteile oder bei Stadtsanierungen) oder nicht-integriert (außerörtlich), also ohne enge Verbindung zu Siedlungseinheiten, doch mit günstigen Verkehrsmöglichkeiten. Nicht-integrierte Einkaufszentren verfügen in der Regel in unmittelbarer Nähe über ausreichende Parkmöglichkeiten, die den integrierten, vor allem den gewachsenen Zentren häufig fehlen. Gemeinsame Aufgaben der an einem geplanten Zentrum beteiligten Betriebe (Werbung, andere Dienste, z. B. Bewachung oder Reinigung) werden häufig durch eine zentrale Verwaltung des Zentrums wahrgenommen.

Verbrauchermarkt

Ein Verbrauchermarkt ist ein zumeist preispolitisch aggressiver, großflächiger Einzelhandelsbetrieb (mindestens 1 000 qm Verkaufsfläche), der vor allem Nahrungs- und Genußmittel, darunter auch Frischwaren (Obst, Gemüse, Südfrüchte, Fleisch u. ä.) anbietet und ergänzend als Randsortiment Waren anderer Branchen (Nonfood) führt, die für die Selbstbedienung geeignet sind und rasch umgeschlagen werden. Verbrauchermärkte befinden sich häufig in Stadtrandlagen und verfügen in der Regel über weiträumige Kundenparkplätze, verzichten jedoch auf kostspielige Kundendienstleistungen.

Selbstbedienungswarenhaus

Ein Selbstbedienungswarenhaus ist ein nach dem Diskontprinzip (Diskontgeschäft) arbeitender Einzelhandelsgroßbetrieb, der ein umfassendes warenhausähnliches Sortiment anbietet, soweit dieses zum überwiegenden Teil für die Selbstbedienung geeignet ist. Diese Betriebe befinden sich häufig in Stadtrandlagen, verfügen dort über weiträumige Kundenparkplätze, verzichten jedoch zumeist auf kostspielige Kundendienstleistungen. Gegenwärtig wird eine Verkaufsfläche von 3 000 qm, manchmal von 4 000 qm als Mindestgröße für ein Selbstbedienungswarenhaus angesehen.

SB-Center

Nach einer Definition des Instituts für Selbstbedienung (ISB) ist ein SB-Center "ein Einzelhandelsgeschäft, das überwiegend in Selbstbedienung Güter des kurz- und mittelfristigen Bedarfs anbietet, wobei nicht mehr als 50 % der Verkaufsraumfläche auf den Lebensmittelbereich entfallen. SB-Center verfügen über 1 500 und mehr qm Verkaufsraumfläche, über Service-Betriebe sowie in der Regel über Kundenparkplätze".

Es handelt sich also um eine Gruppe von mittelgroßen SB-Geschäften, die sonst zu den Verbrauchermärkten gerechnet werden, während von SB-Warenhäusern erst bei Betrieben dieser Art mit einer Verkaufsfläche von mindestens 3 000 qm gesprochen wird.

Supermarkt

Der Supermarkt ist ein Einzelhandelsbetrieb, der auf einer Verkaufsfläche von mindestens 400 qm Nahrungs- und Genußmittel einschließlich Frischwaren (Obst, Gemüse, Südfrüchte, Fleisch u. ä.) und ergänzend problemlose Waren anderer Branchen in Selbstbedienung anbietet.

Warenhaus

Ein Warenhaus ist ein Einzelhandelsgroßbetrieb, der in verkehrsgünstiger Geschäftslage Waren aus zahlreichen Branchen - Hauptrichtungen: Bekleidung, Textilien, Hausrat, Wohnbedarf sowie Nahrungs- und Genußmittel - anbietet. Die Verkaufsmethode reicht von der z. B. im Textilbereich vorherrschenden Bedienung bis zur Selbstbedienung, z. B. bei Lebensmitteln. Große Bedeutung haben Zwischenformen. Weit verbreitet ist der Warenhausfilialbetrieb.

Kaufhaus

Ein Kaufhaus ist ein größerer Einzelhandelsbetrieb, der überwiegend im Wege der Bedienung Waren aus zwei oder mehr Branchen, davon wenigstens aus einer Branche in tiefer Gliederung, anbietet, ohne daß ein warenhausähnliches Sortiment, das eine Lebensmittelabteilung einschließen würde, vorliegt. Am stärksten verbreitet sind Kaufhäuser mit Textilien, Bekleidung und verwandten Bedarfsrichtungen.

Cash-and-Carry-Betrieb

Cash-and-Carry-Betriebe - auch als Cash-and-Carry-Großhandel oder Selbstbedienungsgroßhandel bezeichnet - sind Großhandlungen, die nach dem Prinzip der Selbstbedienung ein breites Sortiment von Konsumgütern (vor allem von Nahrungs- und Genußmitteln) anbieten. Der Käufer hat Barzahlung zu leisten sowie die Zusammenstellung der Waren (Kommissionieren) und den Transport der Ware zu übernehmen.

Cash-and-Carry-Betriebe sind oft eine Ergänzung von traditionell arbeitenden Zustell- oder Liefergroßhandlungen.

Entnommen: Ausschuß für Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft, Katalog E, Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft, 3. Ausgabe, Köln 1982

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK

AN DER UNIVERSITÄT MAINZ

6500 MAINZ,
Postfach 3980
Tel. 061 31/370 22, 39-2230

Betr.: Gutachten zur Baunutzungsverordnung 1977

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft erstellt das
Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität
Mainz ein Gutachten über die

"Auswirkungen der 1977 neugefaßten Baunutzungsverordnung
auf die Ansiedlung von Handelsbetrieben und die räumliche
Struktur des Handels".

Dabei steht insbesondere § 11 Abs. 3 BauNVO im Vordergrund des
Interesses.

Für die Erfassung der zu untersuchenden Auswirkungen sind Kennt-
nisse über die bisherigen Erfahrungen in der Planungs- und Ge-
nehmigungspraxis von großer Bedeutung.

Deshalb erlauben wir uns, Sie um Ihre Mitarbeit zu bitten.

Die uns interessierenden Problembereiche sind in dem beigefügten
Fragenkatalog zusammengestellt. Wir wären Ihnen sehr dankbar,
wenn Sie zu diesen Fragen aus Ihrer Sicht Stellung nehmen würden.

Da der zeitliche Rahmen für die Fertigstellung des Gutachtens
leider sehr eng gezogen ist, wären wir Ihnen für eine baldige
Beantwortung besonders verpflichtet. Wir sichern Ihnen zu, Ihre
Angaben selbstverständlich vertraulich zu behandeln.

Vielen Dank für Ihre Bemühungen.

Mit freundlichen Grüßen

(Kurt Hoffmann)
Diplom-Volkswirt

Anlage

Fragen zu § 11 Abs. 3 BauNVO 1977

1.a) Wurden in Ihrem Aufsichtsbereich Sondergebiete nach § 11 Abs. 3 BauNVO für großflächige Handelsbetriebe ausgewiesen?

ja ☐ Wenn ja, für wieviele einzelne Projekte erfolgte eine
nein ☐ Sondergebietsausweisung?

Für ☐ Projekte, davon für bereits bestehende Betriebe ☐.

b) Kam es in Ihrem Aufsichtsbereich seit 1977 auch zur Ansiedlung von Projekten größer als 1500 qm Geschoßfläche?

ja ☐ Wenn ja, auch außerhalb von Kern- und Sondergebieten
nein ☐ nach BauNVO '77?

ja ☐ in folgenden Gebieten:
(Das häufigste Gebiet bitte mit einer 1, das nächsthäufigste mit einer 2 usw. markieren)

- ☐-Gebiet(en) nach BauNVO '77
- ☐-Gebiet(en) " " '68
- ☐-Gebiet(en) " " '62
- ☐ im Innenbereich nach § 34 BBauG
- ☐ im Außenbereich nach § 35 BBauG
- ☐ in sonstigen Gebieten:
-

c) Kam es in Ihrem Aufsichtsbereich seit 1977 zur Ansiedlung von Projekten kleiner als 1500 qm Geschoßfläche?

ja ☐ Wenn ja, in welchen Gebieten?
nein ☐ (Das häufigste Gebiet bitte mit einer 1, das nächste häufigste mit einer 2 usw. markieren)

- ☐-Gebiet(en) nach BauNVO '77
- ☐-Gebiet(en) " " '68
- ☐-Gebiet(en) " " '62
- ☐ im Innenbereich nach § 34 BBauG
- ☐ im Außenbereich nach § 35 BBauG
- ☐ in sonstigen Gebieten:
-

Wie groß ist ungefähr die Anzahl der genehmigten Projekte kleiner 1500 qm Geschoßfläche gegenüber der Anzahl der genehmigten Projekte größer 1500 qm Geschoßfläche?

ca. Projekte kleiner 1500 qm; ca. Projekte größer 1500 qm.

- d) Wieviel Prozent aller Ihrer Behörde bekannt gewordenen Bauvorhaben (Bauvoranfragen/Bauanträge) großflächiger Handelsbetriebe wurden im Durchschnitt abgelehnt?

	<u>Bauvoranfragen</u>	<u>Bauanträge</u>
- zwischen 1968 und 1977	ca. %	ca. %
- nach 1977	ca. %	ca. %

- 2.a) In ca. wieviel Prozent der ablehnenden Bescheide (zu Bauvoranfragen und Bauanträgen) wurde Ihrer Erfahrung nach § 11 Abs. 3 BauNVO '77 als Begründung der Ablehnung herangezogen?

In ca. % aller ablehnenden Bescheide.

- b) Welche Kriterien haben bei den ablehnenden Bescheiden die dominante Rolle gespielt?
(Das am häufigsten betroffene Kriterium bitte mit einer 1, das nächsthäufigste mit einer 2 usw. markieren).

- ☐ Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung
- ☐ Auswirkungen auf den Verkehr
- ☐ Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung
- ☐ Auswirkungen auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche
- ☐ schädliche Umwelteinwirkungen
- ☐ Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild
- ☐ Auswirkungen auf den Naturhaushalt

sonstige Gründe, die für eine Ablehnung ausschlaggebend waren

- ☐
- ☐
- ☐
- ☐

c) Wie wurden diese Kriterien in den Beurteilungsverfahren konkretisiert?

d) Welche Gründe waren maßgebend für Genehmigungen großflächiger Handelsbetriebe?
(Den häufigsten Grund bitte mit einer 1, den nächsthäufigsten mit einer 2 usw. markieren)

☐ Es bestehen keine Bedenken seitens der Planungsträger, das Projekt wird planungsrechtlich abgesichert

☐ Es besteht kein rechtlicher Versagungsgrund

Sonstige Gründe, die für eine Genehmigung ausschlaggebend sind

☐

☐

☐

3. a) Konnte eine stärkere räumliche Verlagerung der Betriebe unter 1500 qm Geschoßfläche festgestellt werden?

ja ☐ Wenn ja, zu Stadtrandlagen ☐
zur City ☐
zu Stadtteilzentren ☐
zu sonstigen Gebieten ☐

.....
.....
.....

nein ☐

- b) Konnte eine Spezialisierungstendenz der Betriebe unter 1500 qm Geschoßfläche festgestellt werden (Baumärkte, Heimwertermärkte, Schuh-Center usw.)?

ja ☐

nein ☐

4. a) Sind die in § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 genannten "nicht nur unwesentlichen Auswirkungen" in Verbindung mit der "1500 qm-Regel" für Sie hinreichend praktikabel zur Beurteilung entsprechender Objekte?

ja ☐

nein ☐

- b) Welche Änderungen/Ergänzungen würden Sie bei dieser Vorschrift vornehmen?

5.a) Sind bisher Anpassungen älterer Bebauungspläne an die BauNVO '77 im Hinblick auf unerwünschte potentielle Ansiedlungsmöglichkeiten großflächiger Handelsbetriebe vorgenommen worden?

ja ☐ Wenn ja, in welchem Umfang?

nein ☐ ☐ sehr gering
☐ gering
☐ weniger umfangreich
☐ umfangreich
☐ sehr umfangreich

b) Sind zur Zeit solche Anpassungen zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehen?

ja ☐ Wenn ja, in welchem Umfang?

nein ☐ ☐ sehr gering
☐ gering
☐ weniger umfangreich
☐ umfangreich
☐ sehr umfangreich

Ab wann? Ab.....

6. In welcher Form finden die Regelungen des in Ihrem Bundesland gültigen Ländererlasses zur BauNVO (z. B. hinsichtlich Größenvorgaben, zentralörtlicher Gliederung usw.) konkret Anwendung in der Genehmigungspraxis?

7.a) In schätzungsweise wieviel Prozent aller Planungs- und Genehmigungsverfahren für großflächige Handelsbetriebe wirken die Landesplanungsbehörden mit?

In ca. % der Verfahren.

b) Wie wirkt sich diese Beteiligung (z. B. in Form von Raumordnungsverfahren) in der Regel für die Gemeinden und Unternehmen aus?

8. Können Sie Beispiele dafür nennen, wie ansiedlungswillige Handelsbetriebe versuchen, den Regelungen der Baunutzungsverordnung auszuweichen, um eine Baugenehmigung zu erhalten?

9. Welche Problemfälle bei der Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe im Geltungsbereich des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 sind Ihnen bekannt, die zu gerichtlichen Auseinandersetzungen führten, und bei welchen Gerichten sind bzw. waren solche Verfahren anhängig?

Für eventuelle Rückfragen:

Behörde:

Bearbeiter:

Anhang III

Die Befragung der Landkreise

Die Erhebung bei den Landkreisen erfolgte mit dem Fragebogen, der in Anhang II wiedergegeben ist. Ausgewählt wurden 60 Landkreise in unterschiedlich strukturierten Räumen der Bundesrepublik Deutschland. Die Auswahl richtete sich nach den Regionstypen der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung¹:

- I Regionen mit großen Verdichtungsräumen
- II Regionen mit Verdichtungsansätzen
- III Ländlich geprägte Regionen.

Ausgewählt wurden die Landkreise nach den Regionstypen I bis III im Verhältnis 25:20:15. Diese Gewichtung orientiert sich an der Zielsetzung der Befragung, die Behandlung von Ansiedlungsvorhaben in der Praxis zu erfassen. Daher werden solche Regionen verhältnismäßig stärker gewichtet, in denen aufgrund der höheren Einwohnerdichte mit großer Wahrscheinlichkeit vermehrt Ansiedlungsvorhaben zu verzeichnen sind.

Die so pro Regionstyp vorgegebene Anzahl zu befragender Landkreise wurde auf die einzelnen Bundesländer in Anlehnung an die

- Einwohnerzahl und
- Gebietsstruktur

des jeweiligen Bundeslandes aufgeteilt².

Die Einwohnerzahl bestimmt zunächst die Zahl der insgesamt zu befragenden Landkreise pro Bundesland. Gemäß der Rangfolge der Einwohnerzahl wurden in Nordrhein-Westfalen mit 12 Kreisen deshalb mehr Befragungen durchgeführt als in Baden-Württemberg (11)

¹ Vgl. S. 3 und 4, Anhang III.

² Vgl. S. 5, Anhang III.

und dort wiederum mehr als in Bayern (9) usw.

Die Bundesländer unterscheiden sich aber hinsichtlich ihrer räumlichen Struktur. Deshalb wurde die Anzahl der pro Regionstyp vorgegebenen Landkreise (I:25, II:20, III:15) nach dem Gewicht der Regionstypen in den einzelnen Bundesländern verteilt. Das bedeutet beispielsweise für Nordrhein-Westfalen, daß dort die im Verhältnis zu den anderen Bundesländern größte Anzahl (8) der insgesamt 25 Landkreise des Regionstyps I befragt wurde , weil in diesem Bundesland auch der größte Anteil der Region I im Verhältnis zu den anderen Bundesländern zu finden ist.

Die Bundesländer erhalten damit ein zweifaches Gewicht. Einmal bestimmen sie über das relative Gewicht ihrer Einwohnerzahl die Anzahl der pro Bundesland einzubeziehenden Landkreise, zum anderen bestimmt innerhalb dieser Anzahl die Struktur des Bundeslandes die Zahl der zu befragenden Landkreise je Regionstyp.

SIEDLUNGSSTRUKTURELLE KREISTYPEN

I REGIONEN MIT GROSSEN VERDICHTRUNGSRÄUMEN



Kernstädte



Hochverdichtetes Umland



Sonstiges Umland

II REGIONEN MIT VERDICHTRUNGSANSÄTZEN



Kernstädte



Umland

III LÄNDLICH GEPRAGTE REGIONEN



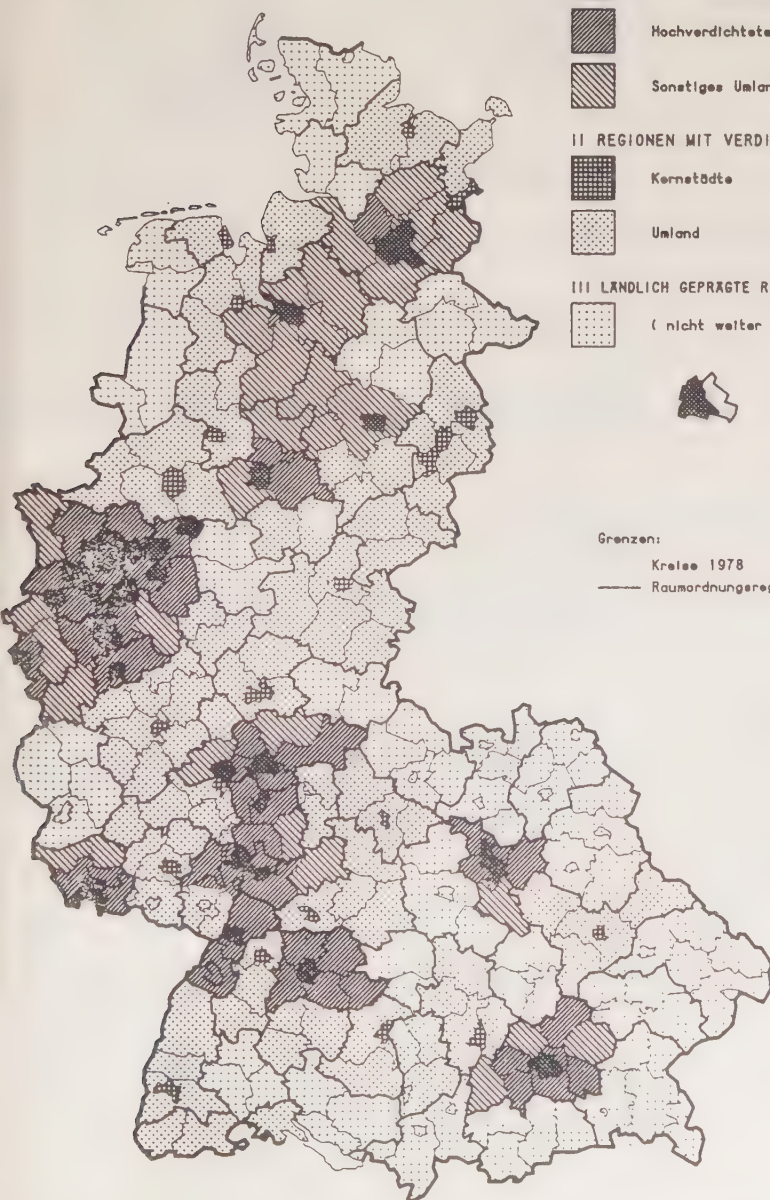
(nicht weiter untergliedert)



Grenzen:

Kreise 1978

— Raumordnungsregionen 1980



100 km

Bezeichnung:**Siedlungsstrukturelle Kreistypen****Räumlicher Baustein:**

Kreise

Typisierungsmerkmale:**Kriterium**

Großräumige siedlungs-
strukturelle Lage
Verdichtung

Indikator

Regionstyp
(Grundtyp)
Siedlungsdichte
Wohnungsdichte,
Arbeitsplatzdichte

Schwellenwertfestlegung und Abgrenzung der Kreistypen**I Regionen mit großen
Verdichtungsräumen****Typ 1**

Kreistfreie Städte mit 100 000 und mehr Einwohnern

Typ 2

Umlandkreise mit hoher Verdichtung (Verdichtungsfaktor größer als der Durchschnitt aller Umlandkreise des Regionstyps)

Typ 3

Umlandkreise mit geringer Verdichtung (Verdichtungsfaktor kleiner als der Durchschnitt aller Umlandkreise des Regionstyps)

**II Regionen mit
Verdichtungsansätzen****Typ 4**

Kreistfreie Städte mit 100 000 und mehr Einwohnern

Typ 5

Umlandkreise (Eine weitere Differenzierung nach dem Verdichtungsgrad erfolgt nicht, da keine eindeutigen empirischen Schwellenwerte vorhanden sind)

**III Ländlich geprägte
Regionen****Typ 6**

Kreise einschließlich kreistfreier Städte in ländlichen Regionen (Eine weitere Differenzierung erfolgt nicht, da einmal empirische Schwellenwerte für das Kriterium Verdichtung nicht eindeutig nachzuweisen sind und zum anderen das Problem zu kleiner Typen auftritt, das die Komplexitätsreduktion erheblich erschwert)

Statistische Kennwerte:

Kreistyp	Anzahl der Raumelemente	Fläche 1979		Einw. 1979 absolut in 1 000		Einw.- dichte 1979
		km ²	%		%	
1	40	7 723	3	16 972	28	2 198
2	49	28 275	11	12 197	20	431
3	30	31 570	13	5 184	8	164
4	22	3 112	1	3 523	6	1 132
5	96	93 135	37	13 973	23	150
6	90	84 853	34	9 591	16	113
Bundesgebiet	327	248 667	100	61 440	100	247

Land	Einwohner ca. (Mio)	Rangfolge nach Einwohnern	Anzahl der Kreise je Typ			Anzahl insgesamt
			I	II	III	
Baden-Württemberg	7,50	2	6	3	2	11
Bayern	7,47	3	2	3	4	9
Hessen	4,23	5	3	2	2	7
Niedersachsen	5,79	4	0	4	3	7
Nordrhein-Westfalen	9,40	1	8	3	1	12
Rheinland-Pfalz	2,64	6	2	3	1	6
Saarland	1,10	8	4	0	0	4
Schleswig-Holstein	1,96	7	0	2	2	4
			25	20	15	60

1
5
1

Übersicht über den Rücklauf der Fragebögen

Land	Regionstyp						Insgesamt	Differenz	
	I		II		III				
	IST	SOLL	IST	SOLL	IST	SOLL	IST	SOLL	
Baden-Württemberg	2	6	3	3	0	2	5	11	6
Bayern	1	2	0	3	3	4	4	9	5
Hessen	1	3	1	2	1	2	3	7	4
Niedersachsen	0	0	1	4	1	3	2	7	5
Nordrhein-Westfalen	6	8	2	3	0	1	8	12	4
Rheinland-Pfalz	0	2	1	3	1	1	2	6	4
Saarland	3	4	0	0	0	0	3	4	1
Schleswig-Holstein	0	0	1	2	0	2	1	4	3
Insgesamt	13	25	9	20	6	15	28	60	32
Differenz	12		11		9		32		

Rücklaufquote: 46,66 %, Anzahl der zurückgeschickten Fragebögen: 28.

Anmerkung: 5 Landkreisen war eine Beantwortung nicht möglich; diese Landkreise sind in der obigen Aufstellung nicht enthalten. Insgesamt haben von den 60 angeschriebenen Kreisen somit lediglich 33 (55 %) auf die Anfrage überhaupt reagiert.

Anhang IV

Auszüge aus den Baunutzungsverordnungen 1977, 1968 und 1962

1. Auszug aus der Baunutzungsverordnung 1977

§ 1

Allgemeine Vorschriften für Bauflächen und Baugebiete

(1) Im Flächennutzungsplan sind, soweit es erforderlich ist, die für die Bebauung vorgesehenen Flächen (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 des Bundesbaugesetzes) nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen) darzustellen als

- | | |
|---------------------------|------|
| 1. Wohnbauflächen | (W) |
| 2. gemischte Bauflächen | (M) |
| 3. gewerbliche Bauflächen | (G) |
| 4. Sonderbauflächen | (S). |

(2) Soweit es erforderlich ist, sind die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung (Baugebiete) darzustellen als

- | | |
|---------------------------|-------|
| 1. Kleinsiedlungsgebiete | (WS) |
| 2. reine Wohngebiete | (WR) |
| 3. allgemeine Wohngebiete | (WA) |
| 4. besondere Wohngebiete | (WB) |
| 5. Dorfgebiete | (MD) |
| 6. Mischgebiete | (MI) |
| 7. Kerngebiete | (MK) |
| 8. Gewerbegebiete | (GE) |
| 9. Industriegebiete | (GI) |
| 10. Sondergebiete | (SO). |

(3) Im Bebauungsplan sind, soweit es erforderlich ist, die in Absatz 2 bezeichneten Baugebiete festzusetzen. Durch die Festsetzung werden die Vorschriften der §§ 2 bis 14 Bestandteil des Bebauungsplans, soweit nicht aufgrund der Absätze 4 bis 9 etwas anderes bestimmt wird.

(4) Für die in den §§ 4 bis 9 und 11 bezeichneten Baugebiete können im Bebauungsplan für das jeweilige Baugebiet Festsetzungen getroffen werden, die das Baugebiet

1. nach der Art der zulässigen Nutzung,
2. nach der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften

gliedern. Die Festsetzungen nach Satz 1 können auch für mehrere Gewerbegebiete einer Gemeinde im Verhältnis zueinander getroffen werden; dies gilt auch für Industriegebiete. Absatz 5 bleibt unberührt.

(5) Im Bebauungsplan kann festgesetzt werden, daß bestimmte Arten von Nutzungen, die nach den §§ 2, 4 bis 9 und 13 allgemein zulässig sind, nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt.

(6) Im Bebauungsplan kann festgesetzt werden, daß alle oder einzelne Ausnahmen, die in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 vorgesehen sind,

1. nicht Bestandteil des Bebauungsplans werden oder
2. in dem Baugebiet allgemein zulässig sind, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt.

(7) In Bebauungsplänen für Baugebiete nach den §§ 4 bis 9 und 11 kann, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (§ 9 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes), festgesetzt werden, daß in bestimmten Geschossen, Ebenen oder sonstigen Teilen baulicher Anlagen

1. nur einzelne oder mehrere der in dem Baugebiet allgemein zulässigen Nutzungen zulässig sind,
2. einzelne oder mehrere der in dem Baugebiet allgemein zulässigen Nutzungen unzulässig sind oder als Ausnahme zugelassen werden können oder
3. alle oder einzelne Ausnahmen, die in den Baugebieten nach den §§ 4 bis 9 vorgesehen sind, nicht zulässig oder, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt, allgemein zulässig sind.

(8) Die Festsetzungen nach den Absätzen 4 bis 7 können sich auch auf Teile des Baugebiets beschränken.

(9) Wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen, kann im Bebauungsplan bei Anwendung der Absätze 5 bis 8 festgesetzt werden, daß nur bestimmte Arten der in den Baugebieten allgemein oder ausnahmsweise zulässigen baulichen oder sonstigen Anlagen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können.

§ 6

Mischgebiete

(1) Mischgebiete dienen dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören.

(2) Zulässig sind

1. Wohngebäude,
2. Geschäfts- und Bürogebäude,
3. Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes,
4. sonstige Gewerbebetriebe,
5. Anlagen für Verwaltungen sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke,
6. Gartenbaubetriebe,
7. Tankstellen.

(3) Ausnahmsweise können Ställe für Kleintierhaltung als Zubehör zu Kleinsiedlungen und landwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen zugelassen werden; die Zulässigkeit von untergeordneten Nebenanlagen und Einrichtungen für die Kleintierhaltung nach § 14 bleibt unberührt.

§ 7

Kerngebiete

(1) Kerngebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft und der Verwaltung.

(2) Zulässig sind

1. Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude,
2. Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsgewerbes und Vergnügungsstätten,
3. sonstige nicht störende Gewerbebetriebe,
4. Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke,
5. Tankstellen im Zusammenhang mit Parkhäusern und Großgaragen,
6. Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter,
7. sonstige Wohnungen oberhalb eines im Bebauungsplan bestimmten Geschosses.

(3) Ausnahmsweise können zugelassen werden

1. Tankstellen, die nicht unter Absatz 2 Nr. 5 fallen,
2. Wohnungen, die nicht unter Absatz 2 Nr. 6 und 7 fallen.

(4) Für Teile eines Kerngebiets kann, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (§ 9 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes), festgesetzt werden, daß

1. oberhalb eines im Bebauungsplan bestimmten Geschosses nur Wohnungen zulässig sind oder
2. in Gebäuden ein im Bebauungsplan bestimmter Anteil der zulässigen Geschoßfläche oder eine bestimmte Größe der Geschoßfläche für Wohnungen zu verwenden ist.

Dies gilt auch, wenn durch solche Festsetzungen dieser Teil des Kerngebiets nicht vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft und Verwaltung dient.

§ 8

Gewerbegebiete

(1) Gewerbegebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben.

(2) Zulässig sind

1. Gewerbebetriebe aller Art, Lagerhäuser, Lagerplätze und öffentliche Betriebe, soweit diese Anlagen für die Umgebung keine erheblichen Nachteile oder Belästigungen zur Folge haben können,
2. Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude,
3. Tankstellen.

(3) Ausnahmsweise können zugelassen werden

1. Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter,
2. Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke.

§ 9

Industriegebiete

(1) Industriegebiete dienen ausschließlich der Unterbringung von Gewerbebetrieben, und zwar vorwiegend solcher Betriebe, die in anderen Baugebieten unzulässig sind.

(2) Zulässig sind

1. Gewerbebetriebe aller Art, Lagerhäuser, Lagerplätze und öffentliche Betriebe,
2. Tankstellen.

(3) Ausnahmsweise können zugelassen werden

1. Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter,
2. Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke.

§ 11

Sonstige Sondergebiete

(1) Als sonstige Sondergebiete sind solche Gebiete darzustellen und festzusetzen, die sich von den Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 wesentlich unterscheiden.

(2) Für sonstige Sondergebiete sind die Zweckbestimmung und die Art der Nutzung darzustellen und festzusetzen. Als sonstige Sondergebiete kommen insbesondere in Betracht

Kurgebiete,
Ladengebiete,
Gebiete für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe,
Gebiete für Messen, Ausstellungen und Kongresse,
Hochschulgebiete,
Klinikgebiete,
Hafengebiete.

(3) 1. Einkaufszentren,

2. großflächige Einzelhandelsbetriebe, die sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können,

3. sonstige großflächige Handelsbetriebe, die im Hinblick auf den Verkauf an letzte Verbraucher und auf die Auswirkungen den in Nummer 2 bezeichneten Einzelhandelsbetrieben vergleichbar sind,

sind außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig. Auswirkungen im Sinne des Satzes 1 Nr. 2 und 3 sind insbesondere schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 15. März 1974 (BGBl. I S. 721, 1193), zuletzt geändert durch Artikel 45 des Gesetzes vom 14. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3341), sowie Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr, auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich der in Satz 1 bezeichneten Betriebe, auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden, auf das Orts- und Landschaftsbild und auf den Naturhaushalt. Auswirkungen im Sinne des Satzes 3 sind bei Betrieben nach Satz 1 Nr. 2 und 3 in der Regel anzunehmen, wenn die Geschossfläche 1500 m² überschreitet.

§ 15

Allgemeine Voraussetzungen für die Zulässigkeit
baulicher und sonstiger Anlagen

(1) Die in den §§ 2 bis 14 aufgeführten baulichen und sonstigen Anlagen sind im Einzelfall unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen. Sie sind auch unzulässig, wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind.

(2) Absatz 1 gilt auch für die Änderung, Nutzungsänderung und Erweiterung baulicher und sonstiger Anlagen innerhalb der festgesetzten Baugebiete.

(3) Bei der Anwendung der Absätze 1 und 2 dürfen nur städtebauliche Gesichtspunkte berücksichtigt werden.

2. Auszug aus der Baunutzungsverordnung 1968

§ 1

Gliederung in Bauflächen und Baugebiete

(1) Im Flächennutzungsplan sind, soweit es erforderlich ist, die für die Bebauung vorgesehenen Flächen (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 Bundesbaugesetz) nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen) darzustellen als

- | | |
|---------------------------|------|
| 1. Wohnbauflächen | (W) |
| 2. gemischte Bauflächen | (M) |
| 3. gewerbliche Bauflächen | (G) |
| 4. Sonderbauflächen | (S). |

(2) Soweit es erforderlich ist, sind die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung (Baugebiete) darzustellen als

- | | |
|---------------------------|-------|
| 1. Kleinsiedlungsgebiete | (WS) |
| 2. reine Wohngebiete | (WR) |
| 3. allgemeine Wohngebiete | (WA) |
| 4. Dorfgebiete | (MD) |
| 5. Mischgebiete | (MI) |
| 6. Kerngebiete | (MK) |
| 7. Gewerbegebiete | (GE) |
| 8. Industriegebiete | (GI) |
| 9. Wochenendhausgebiete | (SW) |
| 10. Sondergebiete | (SO). |

(3) Im Bebauungsplan sind, soweit es erforderlich ist, die in Absatz 2 bezeichneten Baugebiete festzusetzen. Durch die Festsetzung werden die Vorschriften der §§ 2 bis 10 und 12 bis 14 Bestandteil des Bebauungsplanes, soweit nicht auf Grund der Absätze 4 und 5 etwas anderes bestimmt wird.

(4) Im Bebauungsplan kann festgesetzt werden, daß Ausnahmen, die in den einzelnen Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 vorgesehen sind, ganz oder teilweise nicht Bestandteil des Bebauungsplanes werden.

(5) Im Bebauungsplan kann festgesetzt werden, daß Anlagen, die in den einzelnen Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 ausnahmsweise zugelassen werden können, in dem jeweiligen Baugebiet ganz oder teilweise allgemein zulässig sind, sofern die Eigenart des Baugebietes im allgemeinen gewahrt bleibt.

§ 6

Mischgebiete

(1) Mischgebiete dienen dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören.

(2) Zulässig sind

1. Wohngebäude,
2. Geschäfts- und Bürogebäude,
3. Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes,
4. sonstige nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe,
5. Anlagen für Verwaltungen sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke,
6. Gartenbaubetriebe,
7. Tankstellen.

(3) Ausnahmsweise können Ställe für Kleintierhaltung als Zubehör zu Kleinsiedlungen und landwirtschaftlichen Nebenerwerbstellen zugelassen werden.

(4) Im Bebauungsplan kann festgesetzt werden, daß in dem Gebiet oder in bestimmten Teilen des Gebietes im Erdgeschoß nur die in Absatz 2 Nr. 3 genannten Nutzungsarten sowie sonstige Läden zulässig sind.

§ 7

Kerngebiete

(1) Kerngebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft und der Verwaltung.

(2) Zulässig sind

1. Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude,
2. Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsgewerbes und Vergnügungstätten,
3. sonstige nicht störende Gewerbebetriebe,
4. Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke,
5. Tankstellen im Zusammenhang mit Parkhäusern und Großgaragen,
6. Wohnungen für Aufsichts- und Betriebspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter,
7. sonstige Wohnungen oberhalb eines im Bebauungsplan bestimmten Geschosses.

(3) Ausnahmsweise können zugelassen werden:

1. Tankstellen, die nicht unter Absatz 2 Nr. 5 fallen,
2. Wohnungen, die nicht unter Absatz 2 Nr. 6 und 7 fallen.

(4) Im Bebauungsplan kann festgesetzt werden, daß in dem Gebiet oder in bestimmten Teilen des Gebietes in Geschossen, die an begehbbaren Verkehrsflächen liegen, nur die in Absatz 2 Nr. 2 genannten Nutzungsarten sowie sonstige Läden zulässig sind.

(5) Die Kerngebiete einer Gemeinde oder Teile eines Kerngebietes können im Bebauungsplan nach der Art der zulässigen Nutzung gegliedert werden. Absatz 4 bleibt unberührt.

§ 8

Gewerbegebiete

(1) Gewerbegebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben.

(2) Zulässig sind

1. Gewerbebetriebe aller Art mit Ausnahme von Einkaufszentren und Verbrauchermärkten im Sinne des § 11 Abs. 3, Lagerhäuser, Lagerplätze und öffentliche Betriebe, soweit diese Anlagen für die Umgebung keine erheblichen Nachteile oder Belästigungen zur Folge haben können,
2. Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude,
3. Tankstellen.

(3) Ausnahmsweise können zugelassen werden

1. Wohnungen für Aufsichts- und Betriebspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter,
2. Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke.

(4) Die Gewerbegebiete einer Gemeinde oder Teile eines Gewerbegebietes können im Bebauungsplan nach der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften gegliedert werden.

§ 9

Industriegebiete

(1) Industriegebiete dienen ausschließlich der Unterbringung von Gewerbebetrieben, und zwar vorwiegend solcher Betriebe, die in anderen Baugebieten unzulässig sind.

(2) Zulässig sind

1. Gewerbebetriebe aller Art mit Ausnahme von Einkaufszentren und Verbrauchermärkten im Sinne des § 11 Abs. 3, Lagerhäuser, Lagerplätze und öffentliche Betriebe,
2. Tankstellen.

(3) Ausnahmsweise können zugelassen werden

1. Wohnungen für Aufsichts- und Betriebspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter,
2. Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke.

(4) Die Industriegebiete einer Gemeinde oder Teile eines Industriegebietes können im Bebauungsplan nach der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften gegliedert werden.

§ 11

Sondergebiete

(1) Als Sondergebiete sind solche Gebiete darzustellen und festzusetzen, die sich von den Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 wesentlich unterscheiden.

(2) Für Sondergebiete ist die Art der Nutzung entsprechend ihrer Zweckbestimmung darzustellen und festzusetzen.

(3) Einkaufszentren und Verbrauchermärkte, die außerhalb von Kerngebieten errichtet werden sollen und die nach Lage, Umfang und Zweckbestimmung vorwiegend der übergeordneten Versorgung dienen sollen, sind als Sondergebiete darzustellen und festzusetzen.

§ 15

Allgemeine Voraussetzungen für die Zulässigkeit baulicher und sonstiger Anlagen

(1) Die in den §§ 2 bis 14 aufgeführten baulichen und sonstigen Anlagen sind im Einzelfall unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebietes widersprechen. Sie sind insbesondere unzulässig, wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die für die Umgebung nach der Eigenart des Gebietes unzumutbar sind.

(2) Absatz 1 gilt auch für die Änderung, Nutzungsänderung und Erweiterung baulicher und sonstiger Anlagen innerhalb der festgesetzten Baugebiete.

(3) Bei der Anwendung der Absätze 1 und 2 dürfen nur städtebauliche Gesichtspunkte berücksichtigt werden.

3. Auszug aus der Baunutzungsverordnung 1962

§ 1

Gliederung in Bauflächen und Baugebiete

(1) Im Flächennutzungsplan sind, soweit es erforderlich ist, die für die Bebauung vorgesehenen Flächen (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 Bundesbaugesetz) nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen) darzustellen als

- | | |
|---------------------------|------|
| 1. Wohnbauflächen | (W) |
| 2. gemischte Bauflächen | (M) |
| 3. gewerbliche Bauflächen | (G) |
| 4. Sonderbauflächen | (S). |

(2) Soweit es erforderlich ist, sind die Bauflächen nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung in Baugebiete (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 Bundesbaugesetz) zu gliedern, und zwar:

- | | |
|-----------------------------------|-------|
| 1. die Wohnbauflächen in | |
| a) Kleinsiedlungsgebiete | (WS) |
| b) reine Wohngebiete | (WR) |
| c) allgemeine Wohngebiete | (WA) |
| 2. die gemischten Bauflächen in | |
| a) Dorfgebiete | (MD) |
| b) Mischgebiete | (MI) |
| c) Kerngebiete | (MK) |
| 3. die gewerblichen Bauflächen in | |
| a) Gewerbegebiete | (GE) |
| b) Industriegebiete | (GI) |
| 4. die Sonderbauflächen in | |
| a) Wochenendhausgebiete | (SW) |
| b) Sondergebiete | (SO). |

(3) Im Bebauungsplan sind, soweit es erforderlich ist, die in Absatz 2 bezeichneten Baugebiete festzusetzen. Durch die Festsetzung werden die Vorschriften der §§ 2 bis 10 und 12 bis 14 Bestandteil des Bebauungsplanes, soweit nicht auf Grund der Absätze 4 und 5 etwas anderes bestimmt wird.

(4) Im Bebauungsplan kann festgesetzt werden, daß Ausnahmen, die in den einzelnen Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 vorgesehen sind, ganz oder teilweise nicht Bestandteil des Bebauungsplanes werden.

(5) Im Bebauungsplan kann festgesetzt werden, daß Anlagen, die in den einzelnen Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 ausnahmsweise zugelassen werden können, in dem jeweiligen Baugebiet ganz oder teilweise allgemein zulässig sind, sofern die Eigenart des Baugebietes im allgemeinen gewahrt bleibt.

§ 6

Mischgebiete

(1) Mischgebiete dienen dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören.

(2) Zulässig sind

1. Wohngebäude,
2. Geschäfts- und Bürogebäude,
3. Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes,
4. sonstige nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe,
5. Anlagen für Verwaltungen sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke,
6. Gartenbaubetriebe,
7. Tankstellen.

(3) Ausnahmsweise können Ställe für Kleintierhaltung als Zubehör zu Kleinsiedlungen und landwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen zugelassen werden.

§ 7

Kerngebiete

(1) Kerngebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft und der Verwaltung.

(2) Zulässig sind

1. Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude,
2. Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsgewerbes und Vergnügungsstätten,
3. sonstige nicht störende Gewerbebetriebe,
4. Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke,
5. Tankstellen,
6. Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter.

(3) Ausnahmsweise können Wohnungen, die nicht unter Absatz 2 Nr. 6 fallen, zugelassen werden.

§ 8

Gewerbegebiete

(1) Gewerbegebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben.

(2) Zulässig sind

1. Gewerbebetriebe aller Art, Lagerhäuser, Lagerplätze und öffentliche Betriebe, soweit diese Anlagen für die Umgebung keine erheblichen Nachteile oder Belästigungen zur Folge haben können,
2. Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude,
3. Tankstellen.

(3) Ausnahmsweise können zugelassen werden

1. Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter,
2. Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke.

(4) Die Gewerbegebiete einer Gemeinde oder Teile eines Gewerbegebietes können im Bebauungsplan nach der Art der Betriebe und Anlagen gegliedert werden.

§ 9

Industriegebiete

(1) Industriegebiete dienen ausschließlich der Unterbringung von Gewerbebetrieben, und zwar vorwiegend solcher Betriebe, die in anderen Baugebieten unzulässig sind.

(2) Zulässig sind

1. Gewerbebetriebe aller Art, Lagerhäuser, Lagerplätze und öffentliche Betriebe,
2. Tankstellen.

(3) Ausnahmsweise können zugelassen werden

1. Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter,
2. Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke.

(4) Die Industriegebiete einer Gemeinde oder Teile eines Industriegebietes können im Bebauungsplan nach der Art der Betriebe und Anlagen gegliedert werden.

§ 11

Sondergebiete

(1) Als Sondergebiete dürfen nur solche Gebiete dargestellt und festgesetzt werden, die sich nach ihrer besonderen Zweckbestimmung wesentlich von den Baugebieten nach §§ 2 bis 10 unterscheiden, wie Hochschul-, Klinik-, Kur-, Hafen- oder Ladengebiete.

(2) Für Sondergebiete ist die Art der Nutzung entsprechend ihrer besonderen Zweckbestimmung darzustellen und festzusetzen.

§ 15

Allgemeine Voraussetzungen für die Zulässigkeit baulicher und sonstiger Anlagen

(1) Die in den §§ 2 bis 14 aufgeführten baulichen und sonstigen Anlagen sind im Einzelfall unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebietes widersprechen. Sie sind insbesondere unzulässig, wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die für die Umgebung nach der Eigenart des Gebietes unzumutbar sind.

(2) Absatz 1 gilt auch für die Änderung, Nutzungsänderung und Erweiterung baulicher und sonstiger Anlagen innerhalb der festgesetzten Baugebiete.

(3) Bei der Anwendung der Absätze 1 und 2 dürfen nur städtebauliche Gesichtspunkte berücksichtigt werden.

Anhang V

Auswirkungen eines Verbrauchermarktes auf die räumliche Kaufkraftbindung der Haushalte und die Umsatzentwicklung ausgewählter Warengruppen

Tabelle A 1: Kaufkraftbindung der Haushalte des nahegelegenen Mittelzentrums (MZ1) vor und nach Eröffnung des Verbrauchermarkts (VM)

	vor Eröffnung			nach Eröffnung			
	in % der sortimentsspezifischen Kaufkraft			MZ 1	OZ	Sonstige	VM
Nahrungs- und Genußmittel	98	1	1	46	-	-	54
Heimwerkerartikel	74	25	1	35	5	1	59
Möbel	42	51	7	37	41	3	18
Textil- und Bekleidung	32	68	-	28	65	1	6

Tabelle A 2: Kaufkraftbindung der Haushalte im Umland des unmittelbar benachbarten Mittelzentrums (MZ1) vor und nach der Eröffnung des Verbrauchermarkts (VM)

	vor Eröffnung				nach Eröffnung				
	in % der sortimentsspezifischen Kaufkraft				in % der sortimentsspezifischen Kaufkraft				
	örtlich ¹⁾	MZ 1	OZ	Sonstige	örtlich ¹⁾	MZ 1	OZ	Sonstige	VM
Nahrungs- und Genußmittel	30	44	23	3	27	20	7	3	42
Heimwerkerartikel	4	25	69	2	4	4	36	2	53
Möbel	10	-	90	-	-	7	74	-	19
Textil- und Bekleidung	13	-	87	-	-	13	80	-	7

1) Umlandgemeinden von MZ 1

Tabelle A 3: Kaufkraftbindung der Haushalte im weiter entfernten Mittelzentrum (MZ2) und der Umlandgemeinden vor und nach Eröffnung des Verbrauchermarkts (VM)

	vor Eröffnung				nach Eröffnung				
	in % der sortimentsspezifischen Kaufkraft				in % der sortimentsspezifischen Kaufkraft				
	örtlich ¹⁾	OZ	MZ 1	Sonstige	örtlich ¹⁾	OZ	MZ 1	Sonstige	VM
Nahrungs- und Genußmittel	94	2	-	4	59	2	-	4	35
Heimwerker-artikel	65	26	2	7	41	10	2	7	40
Möbel	25	61	4	10	22	53	4	10	11
Textil- und Bekleidung	49	49	2	-	46	46	2	-	6

¹⁾ MZ 2 einschließlich Umlandgemeinden

Tabelle A 4: Umsatzentwicklung in ausgewählten Warengruppen der Einzelhandelsversorgung vor und nach Eröffnung des Verbrauchermarktes (in % der Betriebe)

	vor Eröffnung			nach Eröffnung		
	Umsatz- steigerung	Umsatz- stagnation	Umsatz- rückgang	Umsatz- steigerung	Umsatz- stagnation	Umsatz- rückgang
Nahrungs- und Genußmittel	74	24	2	14	26	60
Papier- u. Druck- erzeugnisse	100	-	-	33	36	31
Pharmazie/ Kosmetik	94	6	-	22	45	33
Textil/ Bekleidung	86	13	1	44	28	28
Hausrat/Wohn- bedarf	85	15	-	26	19	55
Elektro/Optik/ Uhren	86	14	-	42	29	29

Anhang VI

Auszug aus dem Bundesbaugesetz (BBauG) in der Fassung vom
18. 8. 1976 (BGBl. I S. 2256), zuletzt geändert durch Gesetz
vom 6. Juli 1979 (BGBl. I S. 949)

§ 30 Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, der allein oder gemeinsam mit sonstigen baurechtlichen Vorschriften mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, über die überbaubaren Grundstücksflächen und über die örtlichen Verkehrsflächen enthält, ist ein Vorhaben zulässig, wenn es diesen Festsetzungen nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist.

§ 34 Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile

(1) Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ist, sofern § 30 keine Anwendung findet, ein Vorhaben zulässig, wenn es den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht widerspricht und es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung unter Berücksichtigung der für die Landschaft charakteristischen Siedlungsstruktur einfügt, die Erschließung gesichert ist und wenn sonstige öffentliche Belange nicht entgegenstehen, insbesondere die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben und das Ortsbild nicht beeinträchtigt wird.

(2) ...

(2a) ...

(3) Werden in einer aufgrund des § 2 Abs. 8 erlassenen Rechtsverordnung Baugebiete bezeichnet und entspricht die Eigenart der näheren Umgebung nach der vorhandenen Bebauung einem dieser Baugebiete, so ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn es nach der Verordnung in dem Baugebiet zulässig wäre. Nennt eine aufgrund des § 2 Abs. 8 erlassene Rechtsverordnung Höchstwerte für das Maß der baulichen Nutzung, so dürfen diese Zahlen, bezogen auf die in der Umgebung überwiegend vorhandene tatsächliche Geschößzahl, nicht überschritten werden. Abweichungen von Satz 2 können im Einzelfall zugelassen werden, wenn die in Absatz 1 bezeichneten Belange gewahrt bleiben.

§ 35 Bauen im Außenbereich

(1) Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es

1. einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dient und nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnimmt,
2. einem Landwirt zu Wohnzwecken dient, dessen Betrieb nach Übergabe zum Zweck der Vorwegnahme der Erbfolge später aufgegeben worden ist, und
 - a) vor der Übergabe des Betriebs die Errichtung eines Alten-teilerhauses nach Nummer 2 zulässig gewesen wäre,
 - b) im Übergabevertrag die Errichtung eines Altenteilerhauses vereinbart worden ist,
 - c) das Vorhaben in unmittelbarer Nähe der Hofstelle errichtet wird und
 - d) rechtlich gesichert ist, daß die Fläche, auf der das Alten-teilerhaus errichtet werden soll, nicht ohne das Hofgrundstück veräußert wird,

3. einer Landarbeiterstelle dient,

4. dem Fernmeldewesen, der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser, der Abwasserwirtschaft oder einem ortsgebundenen gewerblichen Betrieb dient oder

5. wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll.

(2) Sonstige Vorhaben können im Einzelfall zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt.

(3) Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt insbesondere vor, wenn das Vorhaben

- den Zielen der Raumordnung und Landesplanung oder Darstellungen des Flächennutzungsplans widerspricht,
- schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen kann oder ihnen ausgesetzt wird,
- unwirtschaftliche Aufwendungen für Straßen und andere Verkehrseinrichtungen, für Anlagen der Versorgung, der Abwasser- und Abfallbeseitigung, für die Sicherheit oder Gesundheit oder für sonstige Aufgaben erfordert,
- die Wasserwirtschaft gefährdet,
- Belange des Natur- und Landschaftsschutzes beeinträchtigt,
- das Orts- und Landschaftsbild verunstaltet,
- die natürliche Eigenart der Landschaft oder ihre Aufgabe als Erholungsgebiet beeinträchtigt oder
- die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten läßt.

Auf Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur ist besonders Rücksicht zu nehmen.

(4) ...

(5) ...

(6) ...

§ 44 Entschädigung bei Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung

- (1) Wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks aufgehoben oder geändert und tritt dadurch eine nicht nur unwesentliche Wertminderung des Grundstücks ein, so kann der Eigentümer nach Maßgabe der folgenden Absätze eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen.
- (2) Wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks innerhalb einer Frist von sieben Jahren ab Zulässigkeit aufgehoben oder geändert, so bemißt sich die Entschädigung nach dem Unterschied zwischen dem Wert des Grundstücks aufgrund der zulässigen Nutzung und seinem Wert, der sich infolge der Aufhebung oder Änderung ergibt.
- (3) Wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks nach Ablauf der in Absatz 2 bezeichneten Frist aufgehoben oder geändert, so kann der Eigentümer nur eine Entschädigung für Eingriffe in die ausgeübte Nutzung verlangen, insbesondere wenn infolge der Aufhebung oder Änderung der zulässigen Nutzung die Ausübung der verwirklichten Nutzung oder die sonstigen Möglichkeiten der wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks, die sich aus der verwirklichten Nutzung ergeben, unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden. Die Höhe der Entschädigung hinsichtlich der Beeinträchtigung des Grundstückswerts bemißt sich nach dem Unterschied zwischen dem Wert des Grundstücks aufgrund der ausgeübten Nutzung und seinem Wert, der sich infolge der in Satz 1 bezeichneten Beschränkungen ergibt.
- (4) Entschädigungen für Eingriffe in ausgeübte Nutzungen bleiben unberührt.
- (5) ... (10) ...

Anhang VII Richtwerte für die Bewertung der Versorgungssituation der Stadt Leverkusen

ausgewählte Kriterien	Richtwerte		Quellen	
	Mindest-EV im Versorgungsbereich	EV bei bestmöglicher Auslastung	für Stadtbezirksteilzentren (SZ)	für Stadtbezirksteilzentren (SZ)
Kindertagesstätten im Versorgungsbereich	5.000 EV	25.000 EV	30.000	Ingoste, Zentrenplanung Bonn (5.000, 25.000, 80.000), STEPR. S. 67
Kindertagesstätten insgesamt	21/1.000 EV	26/1.000 EV		eigene Annahmen
Kindertagesstätten im Zentrum	13/1.000 EV	16/1.000 EV		Ingoste, Zentrenplanung Bonn bzw. EKML.-funkt. Zentrenkonzept
Kindertagesstätten im Außenbereich	8/1.000 EV	12/1.000 EV		"
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	600 m ² /1.000 EV	800 m ² /1.000 EV		"
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	380 m ² /1.000 EV	440 m ² /1.000 EV		"
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	220 m ² /1.000 EV	360 m ² /1.000 EV		"
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	65 % der Gesamtfäche	40 % der Gesamtfäche		"
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	6 Arzte/10.000 EV	6 Arzte/10.000 EV		Richtwerte-Vorlage S. 31/33, STEPR. S. 174
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	2.400 EV/Arzt	2.400 EV/Arzt		eigene Annahmen (Erfahrungswert v. Ingoste liegt höher)
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	2.0/10.000 EV	2.0/10.000 EV		Richtwerte-Vorl. S. 31/33, STEPR. S. 174
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	3.0/10.000 EV	3.0/10.000 EV		STEPR. S. 178
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	75/100 Kinder (3-6 Jahre)	75/100 Kinder (3-6 Jahre)		Ingoste, Zentrenplanung Düsseldorf
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	99/100 Kinder (6-10 Jahre)	99/100 Kinder (6-10 Jahre)		Richtwerte-Vorl. S. 11, STEPR. S. 107, PMP. S. 130
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	-	93/100 Kinder (10-16 Jahre)		Durchschnittswerte der Schulverwaltungsamt LeV.: Strukturquoten des Schulentwicklungsplans
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	-	36/100 Kinder (16-19 Jahre)		"
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	-	0,01 m ² Wasserfl./EV		Richtw.-Vorl. S. 21, STEPR. S. 156
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	-	0,1 m ² Wasserfl./EV		Richtw.-Vorl. S. 21, STEPR. S. 156
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	0,2 m ² nutzbare Sportfl./EV	0,2 m ² nutzbare Sportfl./EV		Richtw.-Vorl. S. 22, STEPR. S. 153
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	4,0 m ² nutzbare Sportfl./EV	4,0 m ² nutzbare Sportfl./EV		Richtw.-Vorl. S. 21, STEPR. S. 168, PMP. S. 156
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	1 Einrichtung/4.000 EV	1 Einrichtung/4.000 EV		eigene Annahmen
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	1 Einrichtung/5.000 EV	1 Einrichtung/5.000 EV		Ingoste, Zentrenplanung Düsseldorf (2 Einrichtung./10.000 EV)
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	-	2,3 Plätze/100 EV über 65 J.		Richtw.-Vorl. S. 61, STEPR. S. 202
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	-	0,5 Plätze/100 EV über 65 J.		Richtw.-Vorl. S. 61, STEPR. S. 202
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	1 Pfarrsantr./7.500 EV	1 Pfarrsantr./7.500 EV		eigene Annahmen ("Erfahrungswert")/Boschard: S. 161 = 3.000-5.000 kath. EV/Pfarrsantr.
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	1 Gemeindeganz./7.500 EV	1 Gemeindeganz./7.500 EV		eigene Annahmen ("Erfahrungswert")/Boschard: S. 163 = 3.000 ev. EV Kirchzentrum
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	-	300 Unterrichtsinst./1.000 EV		Arbeitskreis Strukturplan Weiterbildung "Strukturplan f. d. Aufbau des öff. Weiterbildungssyst. im d. RAB, EdM 71, S. 61"
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	2 Medieneinh./EV	2 Medieneinh./EV		Richtw.-Vorl. S. 139 STEPR. S. 139 (Soll-Wert), Bibliotheksentwicklungsplan S. 10 + 32
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	1 Platz/Mehrspr. ber.	1 Platz/Mehrspr. ber.		eigene Annahmen ("Erfahrungswert")
Kindertagesstätten im ländlichen Raum	1 Poststelle, -amt/Mehrspr. ber.	1 Poststelle, -amt/Mehrspr. ber.		eigene Annahmen ("Erfahrungswert")

Quelle: Stadt Leverkusen, Stadtentwicklungsprogramm ...

Anhang VIII

Richtlinien der in der Interkommunalen Zusammenarbeit zusammen-
geschlossenen Städte und Gemeinden

Richtlinien zur Ansiedlung nicht integrierter großflächiger
Einkaufszentren, Verbrauchermärkte und vergleichbarer Han-
delsbetriebe

Die unkontrollierte Ansiedlung zentrenhierarchisch unange-
messener und städtebaulich nicht integrierter Einkaufszentren,
Verbrauchermärkte und ähnlicher großflächiger Handelsbetriebe
führt zu einer Gefährdung der Lebensfähigkeit gewachsener
Stadtkerne und Stadtteilzentren und damit zu einer Störung des
innerörtlichen Zentrengefüges. Zugleich sind unerwünschte zwis-
schengemeindliche Konkurrenzsituationen nicht auszuschließen.

Zur Vermeidung dieser negativen Auswirkungen beschließt der Rat
der Stadt/Gemeinde ... in grundsätzlicher Übereinstimmung mit
den diesen Richtlinien anliegenden entsprechenden Beschlüssen
der Räte der Städte und Gemeinden ... folgende Planungsziele
und Verfahrensrichtlinien:

1. An zentrenhierarchisch unangemessenen und städtebaulich
nicht integrierten Standorten sollen künftig
 - a) Einkaufszentren
 - b) großflächige Einzelhandelsbetriebe, die sich nach Art,
Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der
Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebau-
liche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich
nachteilig auswirken können,
 - c) sonstige großflächige Handelsbetriebe, die im Hinblick
auf den Verkauf an End-Verbraucher und auf die Auswir-
kungen den in b) bezeichneten Einzelhandelsbetrieben
vergleichbar sind

- mit einer Bruttogeschosßfläche von mehr als 1.500 qm,
- im Grenzbereich zwischen zwei Gemeinden mit mehr als 1.000 qm Bruttogeschosßfläche,

soweit dies gesetzlich zulässig ist, nicht mehr bzw. nur nach Abstimmung mit den betroffenen Gemeinden zugelassen werden.

Gleiches gilt für die Einrichtungen der unter Nr. 1 a) bis c) genannten Art, wenn sie nach Art, Lage und Zweckbestimmung übergemeindliche Bedeutung besitzen.

Diese Regelungen finden Anwendung auch gegenüber Nutzungsänderungen bei vorhandenen Baulichkeiten und Erweiterungen vorhandener Einrichtungen der unter Nr. 1 a) bis 1 c) genannten Art.

2. Zur Erreichung dieser Planziele werden die übereinstimmenden Städte und Gemeinden, soweit gesetzlich zulässig,

- einander über eingehende Bauvoranfragen und Bauanträge zu den unter 1. genannten Objekten informieren,
- ihre Auffassung zu zentrenhierarchisch unangemessenen und städtebaulich nicht integrierten Einrichtungen der unter 1. genannten Art Dritten gegenüber einheitlich vertreten,
- keine neuen bzw. keine Änderungen rechtsverbindlicher Bebauungspläne beschließen, die die unter 1. genannten Betriebe an zentrenhierarchisch unangemessenen und städtebaulich nichtintegrierten Standorten zulassen,
- rechtsverbindliche Bebauungspläne, in deren Geltungsbereich die Ansiedlung zentrenhierarchisch unangemessener und städtebaulich nichtintegrierter Einrichtungen der unter 1. genannten Art nicht auszuschließen sind, mit dem Ziel überarbeiten und ergänzen, die Zulässigkeit solcher Betriebe auszuschließen.

Anhang IX

S A T Z U N G

zur

Anderung des Bebauungsplans "Gehrn" im Stadtteil Eendingen

Aufgrund von § 10 BBauG i.d.F. vom 18.08.1976 (BGBl. I S. 2256) und § 111 LBO Baden-Württemberg vom 06.04.1964 i.d.F. vom 20.06.1972 (Ges.Bl.S. 352) i.V.m. § 4 Gemeindeordnung Baden-Württemberg vom 25.07.1955 i.d.F. vom 22.12.1975 (Ges.Bl.S. 1 1976) hat der Gemeinderat am 2. Febr. 1982 folgende Satzung beschlossen:

§ 1

Räumlicher Geltungsbereich

Der räumliche Geltungsbereich der Bebauungsplanänderung ergibt sich aus dem genehmigten Bebauungsplan vom 23.06.1970.

§ 2

Planungs- und bauordnungsrechtliche Vorschriften

Die bisherigen planungs- und bauordnungsrechtlichen Festsetzungen gelten weiter mit folgender Maßgabe:

- a) Für den gesamten Geltungsbereich des Bebauungsplans gilt die Baunutzungsordnung i.d.F. vom 20.09.1977 (BGBl. I S. 1765)
- BauNVO 1977 - .
- b) Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächigen Handelsbetriebe i.S. von § 11 Abs. 3 BauNVO sind auch dann unzulässig, wenn die Geschoßfläche 1500 m² unterschreitet.
- c) Das Sondergebiet auf Flst.Nr. 2145, 2147 und 2148 wird aufgehoben und durch Gewerbegebiet ersetzt.

§ 3

Inkrafttreten

Diese Satzung tritt mit Bekanntmachung ihrer Genehmigung in Kraft.

Begründung der Bebauungsplanänderung:

Für den am 12.2.1968 genehmigten Bebauungsplan "Gehrn", der sämtliche bebaubaren Flächen mit Ausnahme der Flst. Nr. 2147 und 2148 (Lämmle, Multimarkt) sowie Flst.Nr. 2145, für die Sondergebiet festgelegt ist, als Gewerbegebiet ausweist, ist die Baunutzungsverordnung von 1962 maßgebend. Das bedeutet, daß Einkaufszentren und Verbrauchermärkte bisher allgemein zulässig sind.

In dem Gebiet befinden sich derzeit zwei Verbrauchermärkte ("Multimarkt" auf den Flurstücken 2149 u. 2148 und "Superdepot" auf Flst. 2014/1) und ein Einkaufszentrum auf den Flurstücken 2147 u. 2148.

Die Ansiedlung weiterer derartiger Betriebe, die nach der neuen Baunutzungsverordnung von 1977 nur noch in Sondergebieten zulässig sind (§ 11 Abs. 3 BauNVO 1977) sowie eine Ausdehnung der bestehenden und genehmigten Betriebe muß aus städtebaulichen Gründen ausgeschlossen werden:

Durch Kaufkraftabzug besteht die Gefahr einer Verödung der Innenstadt und weiterer Stadtteile, weil zu befürchten ist, daß bisher bestehende Einzelhandelsbetriebe aufgeben; diese Stadtteile können dann die ihnen zugewiesene Funktion nicht mehr erfüllen; insbesondere Versorgungsfunktion, Infrastruktur, Funktionsfähigkeit und Anziehungskraft der Innenstadt würden nachhaltig Schaden leiden; die Versorgung breiter Bevölkerungsschichten, die ihre Einkäufe nicht mit dem Pkw machen können, in angemessener Entfernung zu ihrer Wohnung, wäre nicht mehr gewährleistet;

der Wohnwert in den Wohngegenden ohne örtliche Versorgung wird abnehmen; die verhältnismäßig wenigen noch vorhandenen gewerblichen Bauflächen sollen anderen Gewerbebetrieben vorbehalten bleiben;

auch aus verkehrlichen Gründen sind weitere Verbrauchermärkte nicht mehr vertretbar, da sonst das Gebiet durch den Individualverkehr in nicht mehr tragbarem Ausmaß belastet würde.

Um die Ansiedlung weiterer Einkaufszentren, großflächiger Einzelhandelsbetriebe und sonstiger großflächiger Handelbetriebe für den Verkauf an letzte Verbraucher zu verhindern, ist für den Geltungsbereich des Bebauungsplans "Gehrn" deshalb festzulegen, daß für den gesamten Geltungsbereich des Bebauungsplans künftig die Baunutzungsverordnung 1977 gilt.

Da auch nach der neuen Baunutzungsverordnung derartige Betriebe u.U. nach wie vor im Gewerbegebiet zulässig sind, wenn die Geschosfläche 1500 m² nicht überschreitet, ist ferner - um auch diese Möglichkeit auszuschließen - festzulegen:

Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe für den Verkauf an letzte Verbraucher sind im Gewerbegebiet auch dann unzulässig, wenn die Geschoßfläche 1500 m² unterschreitet.

Um Ziel und Zweck der Planung voll zu erreichen, ist außerdem das Sondergebiet auf den Flst. Nr. 2145, 2147 u. 2148 in Gewerbegebiet umzustufen.

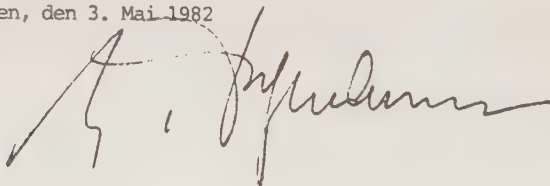
Zusätzliche Erschließungskosten entstehen durch diese Bebauungsplanänderung nicht.

Genehmigung und Rechtskraft

Das Regierungspräsidium Tübingen hat den Bebauungsplan mit Erlaß vom 25.04.1982 genehmigt.

Der Bebauungsplan wird mit der öffentlichen Bekanntmachung seiner Genehmigung im Kreisamtsblatt vom 15.05.1982 rechtsverbindlich.

Balingen, den 3. Mai 1982

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Dr. Fleischmann', written over a faint circular stamp.

(Dr. Fleischmann)
Oberbürgermeister

Anhang X

Verfügung der Stadt Augsburg zur Beteiligung des Amts für Stadtentwicklung und Statistik im Zusammenhang mit der Ansiedlung von großflächigen Handelsbetrieben

Verfügung

Um die Einbeziehung der notwendigen stadtentwicklungspolitischen Beurteilung in den Entscheidungsprozeß sicherzustellen, ist wie folgt zu verfahren:

- a) Bauvoranfragen und Bauanträge zur Errichtung von großflächigen Handelsbetrieben mit mehr als 800 m² Geschoßfläche bzw. mehr als 500 m² Verkaufsfläche sowie Erweiterungen bzw. Nutzungsänderungen von Handelsbetrieben dieser Größenordnung sind dem Amt für Stadtentwicklung und Statistik zur stadtentwicklungspolitischen Beurteilung vorzulegen.
- b) Das Amt für Stadtentwicklung und Statistik prüft die Standortverträglichkeit des Vorhabens nach Art und Umfang, insbesondere im Hinblick auf
 - die Funktionsfähigkeit von bereits integrierten Geschäftszentren,
 - die Warenversorgung im Einzugsgebiet unter Berücksichtigung der Erfordernisse eines wirksamen Wettbewerbs und einer verbrauchsnahe Bedarfsdeckung,
 - ein angemessenes Verhältnis zur Größe des Standorts und seines Verflechtungsbereichs,
 - die verkehrsmäßige Integration,
 - die städtebauliche Einbindung (integrierte bzw. nicht-integrierte Lage, Ausrichtung auf das Konzept der räumlichen Entwicklung)und teilt dem Bauordnungsamt seine Auffassung mit.
- c) Bei ablehnender Stellungnahme aus stadtentwicklungspolitischer Sicht sind die baurechtlichen Möglichkeiten der Ablehnung der Bauvoranfrage bzw. des Bauantrags voll auszuschöpfen.
- d) Entsprechend ist bei Änderungen des Flächennutzungsplans, der Aufstellung von Bebauungsplänen und der Durchführung von Raumordnungsverfahren vorzugehen, sofern sie die Errichtung von großflächigen Handelsbetrieben mit mehr als 800 m² Geschoßfläche bzw. mehr als 500 m² Verkaufsfläche oder die Erweiterung bzw. Nutzungsänderung von Betrieben dieser Größenordnung betreffen.

In diesen Fällen prüft das Amt für Stadtentwicklung und Statistik das Vorhaben nach den unter b) genannten Kriterien und teilt dem Stadtplanungsamt seine Auffassung mit.

Quelle:

Stadt Augsburg, Stadtentwicklungsprogramm ..., Anlage 7.

Anhang XI

Verfahren zur Überprüfung von Auswirkungen nach

§ 11 Abs. 3 BauNVO 1977

1. Die Stadtverwaltung der Stadt P. begründet die Unzulässigkeit eines 1606 qm großen Shopping-Centers aufgrund des Ergebnisses eines Gutachtens der Industrie- und Handelskammer. Das Gutachten hat folgenden Inhalt (Text gekürzt, Namen und Orte werden aus Gründen der Vertraulichkeit nicht ausgeschrieben):

"Die ausgewiesene Geschoßfläche (Grundfläche des Shoppingcenters 1.606 qm) überschreitet die Grenze von 1.500 qm, so daß es von entscheidender Bedeutung sein dürfte, ob das geplante Einkaufszentrum im Sinne der BauNVO dennoch außerhalb eines Sondergebietes zugelassen werden kann, weil seine Auswirkungen entgegen der Vermutung in § 11 Ziff. 3 als nur unwesentlich angesehen werden können.

Das Hochbauamt räumt dem Shoppingcenter einen Einzugsbereich ein, in dem ca. 7.000 - 8.000 Einwohner siedeln (...). Unter Zugrundelegung der Verbrauchsausgaben für Nahrungs- und Genußmittel pro Person im Jahre 1980 (einschließlich in Gaststätten und Kantinen) in Höhe von DM 2.500,-- (Quelle: Margot Engelmann und Mitarbeiter - Ergebnis der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für Zwecke der sektoralen Strukturberichterstattung in Wirtschaft und Statistik, Heft Nr. 10/79, S. 415 ff) ergibt sich ein Nachfragepotential von DM 20 Mio. (max.), das durch die Kaufkraftkennziffer für den Postleitzahlbereich ... aus dem Jahre 1977 von 92 % (Quelle: GfK Nürnberg) noch berichtigt werden muß, um die hier vorherrschenden Einkommensverhältnisse berücksichtigen zu können, so daß etwa von einem Nachfragepotential aufgrund des von seiten der Stadt angenommenen Einzugsbereichs des Einkaufszentrums von ca. 18,4 Mio. DM auszugehen ist.

Der ausgewiesenen Grundfläche von 1.606 qm ist erfahrungsgemäß ca. 1/3 Fläche für Lager, Sozialräume etc. abzusetzen, so daß etwa eine parzellierte Verkaufsfläche von ca. 1.000 qm zur Verfügung stehen dürfte. Unter Würdigung der Größe der einzelnen Geschäftslokale muß unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ein Umsatz von ca. 6.500,-- DM/qm p. a. erzielt werden (Quelle: ADS Kennziffer für das Jahr 1978), was eine Umsatzerwartung beim Shoppingcenter (ca. 1.000 qm) von 6,5 Mio DM voraussetzt. Stellt man dieser errechneten Raumumsatzleistung, die das Angebotspotential des Centers um-

schreibt, die Nachfragesituation entgegen, und zwar auf der Basis des food- und begrenzten non-food-Anteils, so benötigt das Einkaufszentrum rein rechnerisch 2.600 Konsumenten bei einer rein theoretisch 100 %igen Kaufkraftabschöpfung.

Die Bedeutung bzw. die absatzwirtschaftlichen Auswirkungen werden deutlich, wenn der erkannten Umsatzerwartung des Einkaufszentrums in Höhe von ca. 6,5 Mio DM das Nachfragepotential von ca. 18 Mio DM gegenübergestellt wird und insofern ein Marktanteil in Höhe von 1/3 erreicht wird.

Nachdem durch die Berechnung des Marktpotentials die Nachfragesituation im Einzugsbereich, der von der Stadt vorgegeben wurde, beschrieben worden ist, gilt es jetzt, die Angebotssituation zu überprüfen. An der Ecke W.-Straße/F.-Straße befindet sich der Standort der Firma B., die hier einen Verbrauchermarkt mit food- und non-food-Artikeln in einer Größe von ca. 2.000 qm Geschosfläche betreibt, wobei nach unseren Schätzungen etwa 75 % des Marktes dem Lebensmittelsektor zuzuordnen ist. Interessant scheint in diesem Zusammenhang zu sein, daß etwa 50 % des Umsatzes, weil doch sehr viele Kunden zu Fuß und per Fahrrad dort einkaufen, der Nahversorgung dient. Darüber hinaus gibt es am K.-Platz eine Ladenzeile, in der sich ein Supermarkt mit etwa 680 qm Verkaufsfläche, ein Friseurbetrieb, der auch Parfümerieartikel vertreibt und eine Gaststätte sowie eine Zweigstelle der Kreissparkasse befinden. In diesem Sektor zwischen B.-Straße, F.-Straße und ... sind ferner eine Bäckerei und eine Fleischereiverkaufsstelle vorhanden. An der F.-Straße, nicht weit ab von dem Bauvorhaben, domiziliert eine Apotheke. Ferner befindet sich in der J.-Straße ein weiteres Lebensmittelgeschäft sowie eine Bäckerei in der I-Straße nördlich der Bahn. Darüber hinaus müssen die am F.-Platz liegenden Geschäfte ebenfalls der Nahversorgung zugerechnet werden.

Abschließend ist zu bemerken: In dem großzügig bemessenen Einzugsbereich des Marktes gibt es zwar keine vergleichbare Einzelhandelseinrichtung (EKZ), hingegen domizilieren in ihm mehrere dezentral angesiedelte Einzelhandelsbetriebe mit dem von der Firma B. betriebenen Verbrauchermarkt als Mittelpunkt. Somit ist als Ergebnis der Analyse festzustellen, daß es in diesem Bereich P's eine Unterversorgung mit dem hier in Rede stehenden Sortiment nicht gibt und das Einkaufszentrum seiner Größe entsprechend seine Existenz über den hier bereits ansässigen Handel hinaus suchen muß und insofern aus absatzwirtschaftlicher Sicht überörtliche Auswirkungen nicht auszuschließen sind."

2. In einem Raumordnungsverfahren prüft die höhere Landesplanungsbehörde die Auswirkungen eines Bau- und Heimwerkermarktes und kommt zu folgendem Ergebnis:

"Die Firma O., Bau- und Heimwerkermärkte, plant den Einbau eines Bau- und Heimwerkermarktes mit einer Geschoßfläche von rd. 4.300 m² und einer Verkaufsfläche von ca. 3.125 m². Hinzu kommt eine überdachte Freifläche von rd. 880 m². Im Sortiment sind folgende Artikel vorgesehen: Sanitär 380 m², Farben, Lacke und Tapeten 520 m², Baustoffe und Bauelemente 756 m², Holz-Regalbau 547 m², Maschinen und Werkzeuge 234 m², Basteln 142 m², Elektro und Geräte 202 m², Fahrrad und -zubehör 141 m², Garten 789 m², Eisenwaren, Beschläge und Haushaltswaren 238 m², Camping und Sport 100 m², Autozubehör 126 m².

Nach ergänzenden Angaben der Firma O. ist davon auszugehen, daß etwa 85 % der o. a. Artikel in den Hauptabteilungen Holz, Baustoffe, Farben und Tapeten, Sanitär und Garten umgesetzt werden, so daß die anderen Bereiche Randgruppen darstellen, die lediglich zur Komplettierung angeboten werden.

Der Standort des Vorhabens liegt am Stadtrand im Gewerbegebiet S., welches verkehrsmäßig für den Individualverkehr durch die Lage am ... und zur Innenstadt günstig erschlossen ist. Nach Angaben des Projektträgers sollen 102 Parkplätze geschaffen werden.

Im Einzugsgebiet von S. ist neben den einschlägigen Einzelhandelsgeschäften sowie Kaufhäusern, welche in nicht unerheblichem Umfang die Sortimente des geplanten Bau- und Heimwerkermarktes führen insbesondere der P.-Markt mit einer Verkaufsfläche von 4.200 m² zu erwähnen. ...

Als Einzugsbereich des geplanten Bau- und Heimwerkermarktes kann als Kernzone die Stadt S., als Mittelzone der Landkreis S. zu etwa 75 % sowie als Randzone des Landkreises H. und B. mit rd. 30 % sowie der Landkreis R. mit 15 % angesehen werden, so daß von insgesamt rd. 200.000 Einwohnern ausgegangen werden kann. Die aus diesem Raum kommenden Einpendler sind hierbei mitberücksichtigt. Aus der im Jahre 1980 vom Institut für Freizeitwirtschaft und Freizeitinfrastruktur vorgelegten Untersuchung über den "Do-it-yourself"-Bereich geht hervor, daß im Jahre 1978 rd. 18 % der Bevölkerung ... zur Gruppe der aktiven Heimwerker mit einem jährlichen durchschnittlichen Ausgabenvolumen von rd. 1.600,-- DM zählten. Bezogen auf den ermittelten Einzugsbereich ergibt das ein Marktvolumen von rd. 60 Mio DM. Bis 1985 wird nach dieser Untersuchung mit einem Anwachsen der aktiven Heimwerker auf ca. 25 % der Bundesbürger mit einem jährlichen durchschnittlichen Ausgabenvolumen von rd. 1.760,-- DM gerechnet. Die Firma O., Bau- und Heimwerkermärkte, erwartet aufgrund von Vergleichszahlen im ersten Jahr einen Umsatz von 5 Mio DM, welcher nach eige-

nen Erwartungen im Laufe der ersten fünf Jahre auf rd. 7,5 Mio DM steigen könnte. Bezogen auf das Marktpotential im Einzugsbereich resultiert hieraus ein Marktanteil für das O.-Projekt zwischen 8,3 und 8,7 %. ...

Zusammenfassend ist zu dem Vorhaben aus der Sicht der Raumordnung und Landesplanung festzustellen, daß Auswirkungen auf den Wettbewerb nicht auszuschließen sind, die jedoch im Hinblick auf die vorhandene Kaufkraft und das Nachfragepotential im gesamten Einzugsbereich noch hingenommen werden können. Unter Berücksichtigung der Umsatzerwartung, die aufgrund einer Gegenüberstellung mit Daten vergleichbarer Projekte in anderen Regionen des Bundesgebietes als realistisch angesehen werden sowie der auch von Wirtschaftsinstituten prognostizierten positiven Umsatzsteigerungen in den nächsten Jahren werden bei der geplanten Sortimentsstruktur die Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der einschlägigen Fachgeschäfte und Kaufhäuser in der Innenstadt nicht als so gravierend angesehen, daß eine wesentliche Beeinträchtigung der bedarfsgerechten Warenversorgung im Einzugsgebiet im Hinblick auf die Erfordernisse eines wirksamen Wettbewerbs und einer verbrauchernahen Bedarfsdeckung eintreten müßte."

Anhang XII

Landesplanerische Überprüfung verschiedener Einzelhandels- großprojekte

Die Regierung überprüft drei Ansiedlungsvorhaben in der Stadt H. und kommt zu folgendem Ergebnis:

"Legt man die im Einzelhandelsbereich übliche Kennziffer von 250 m^2 Geschäftsfläche pro 1 000 Einwohner zugrunde, welche zur vollständigen Versorgung der Bevölkerung im Food-Bereich angesetzt werden kann, so ergibt sich für den Gesamtverflechtungsbereich ein Gesamtverkaufsflächenbedarf einschließlich der Metzgereien und Bäckereien von rd. 5 000 m^2 . Nach den der Regierung übermittelten Verkaufsflächenaufstellungen für den Food-Bereich (einschließlich Bäckereien und Metzgereien) kann für den Verflechtungsbereich von H. derzeit von einer Verkaufsfläche von insgesamt rd. 4 000 m^2 ausgegangen werden.

Weiterhin ist bei der vorhandenen Struktur des Einzelhandels im ländlichen Raum sowie der vorhandenen Konzentration von Flächen im zentralen Ort von einem Agglomerationsfaktor für den Food-Bereich von mindestens 50 % auszugehen. Dies bedeutet, daß von der insgesamt im Einzugsbereich möglichen Verkaufsfläche ca. 50 % der Flächen auf Objekte entfallen können, die Versorgungsfunktionen über den engeren Ortsbereich wahrnehmen. Bisher sind hierfür in H. bereits mehrere Objekte ... mit einer Nettoverkaufsfläche im Food-Bereich von ca. 1 700 m^2 ansässig, welche diese Versorgungsfunktionen erfüllen können. Setzt man den insgesamt möglichen Verkaufsflächenbedarf im Food-Bereich in Relation zur agglomerierten Kaufkraft (50 %) sowie zur hierfür bereits vorhandenen Verkaufsfläche mit einer überörtlichen Versorgungsfunktion, so ergibt sich für den Versorgungsbereich der Stadt H. noch eine Bedarfslücke von ca. 800 bis 900 m^2 im Lebensmittelbereich.

Stellt man auf der anderen Seite das mögliche Kaufkraftpotential in der Stadt H. sowie im Verflechtungsbereich den möglichen Umsätzen aufgrund der übermittelten Verkaufsflächen gegenüber, so ist rechnerisch ebenfalls noch eine Angebotslücke erkennbar. Die einzelhandelsrelevanten Pro-Kopf-Ausgaben dürften sich im Jahre 1981 auf rd. 6 700 DM im Durchschnitt belaufen. Nach den Werten der Gesellschaft für Konsumforschung Nürnberg, betrug die Kaufkraft im Landkreis B. 83,5 % des Bundesdurchschnitts; dies entspricht also einem Wert von rd. 5 590 DM im Gebiet des Landkreises. Damit beläuft sich die gesamte Kaufkraft der Stadt H. auf rd. 69,8 Mio. DM, wovon für den kurz- und mittelfristigen Bedarf rd. die Hälfte, das sind ca. 34 Mio. DM ausgegeben werden dürfte. Für den gesamten Verflechtungsbereich kann die Kaufkraft auf insgesamt rd. 111 Mio. DM geschätzt werden, hiervon entfallen wiederum ca. knapp 60 Mio. DM auf den kurz- und mittelfristigen Bedarf. Werden auf der anderen Seite die der Regierung im Food-Bereich übermittelten Verkaufsflächen (insgesamt rd. 4 000 m²) zugrunde gelegt und unterstellt man eine durchschnittliche Raumleistung von etwa 7 000 DM, so ergibt sich eine jährliche Umsatzkapazität von etwa 28 Mio. DM im gesamten Verflechtungsbereich. Diesem Umsatzvolumen stehen durchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben für Lebensmittel in Höhe von rd. 2 000 DM, das sind für den Verflechtungsbereich H. unter Berücksichtigung der Kaufkraftziffer insgesamt rd. 33,4 Mio. DM, gegenüber. Hieraus wird deutlich, daß durchaus noch nennenswerte Kaufkraftabflüsse in dieser Sparte nach außerhalb stattfinden, welche durch die Errichtung eines entsprechend dimensionierten Objektes zum Teil umgelenkt werden könnten.

Geht man von dem o.a. durchschnittlichen Umsatz pro m² aus, so würden sich im Food-Bereich bei Realisierung aller genannten Objekte folgende Umsatzerwartungen ergeben:

Projekt B. ca. 7 Mio. DM Umsatz,
T-Markt ca. 9 bis 10 Mio. DM Umsatz,
Projekt E. ca. 5 bis 6 Mio. DM Umsatz.

Diese Zahlen machen deutlich, daß, sofern alle Projekte realisiert würden, nicht nur erhebliche Käuferumstrukturierungen zu erwarten wären, sondern auch wesentliche Auswirkungen auf die Einzelhandelsstruktur im Verflechtungsbereich des zentralen Ortes H. beobachtet werden könnten. Da im Food-Bereich kaum über das abgesteckte Einzugsgebiet hinaus Kaufkraft herangezogen werden kann, ist davon auszugehen, daß Auswirkungen auf die Warenversorgung im Einzugsbereich hinsichtlich einer verbrauchsnahe Bedarfsdeckung zu erwarten sind.

Zu den geplanten Erweiterungen der Food-Verkaufsfläche ist deshalb zusammenfassend aus der Sicht der Raumordnung und Landesplanung festzustellen, daß nur einer mäßigen Ausdehnung der gesamten Nettoverkaufsfläche um rd. 900 m² aus hiesiger Sicht zugestimmt werden kann. Nur unter dieser Voraussetzung stehen geplante Vorhaben noch in einem angemessenen Verhältnis zur Größe des Standortes und seines Verflechtungsbereiches. Die Funktionsfähigkeit vorhandener Einzelhandelseinrichtungen wäre nach hiesiger Auffassung bei dieser Limitierung nicht wesentlich gefährdet und die Warenversorgung im Einzugsbereich im Hinblick auf die Erfordernisse eines wirksamen Wettbewerbs und einer verbrauchsnahe Bedarfsdeckung noch nicht wesentlich beeinträchtigt.

Im Nonfood-Bereich kann die Zentralität von H. zukünftig sicherlich noch gesteigert werden. Nach den der Regierung zur Verfügung gestellten Unterlagen ist derzeit in H. eine Verkaufsfläche einschließlich der Branche Möbel von rd. 5 000 m² vorhanden. Dabei ist das Abfließen der Kaufkraft nach W. und S. in den Bereichen Keramik, Glas, Haushaltswaren, Porzellan

und Möbel nicht zu übersehen. Ein Ausbau der Attraktivität in den Nonfood-Bereichen könnte dazu beitragen, die vorhandene Kaufkraft am Ort zu binden. Auswirkungen auf den ansässigen Fachhandel dürften sich allerdings nach Fertigstellung des Projektes nicht vermeiden lassen. Berücksichtigt man allerdings die Tatsache, daß ein Fachmöbelhaus zur Präsentation des Möbel-Vollsortiments eine Verkaufsfläche von 4 000 bis 5 000 m² benötigt, so wird deutlich, daß eine maßvolle Erweiterung der Kapazitäten in diesen Bereichen in H. angemessen ist und die Zentralitätsfunktion der Stadt stärken kann. Des weiteren bestehen auch gegen eine Erweiterung und gleichzeitige Ergänzung der Sparten Heimtextilien, Bodenbeläge, Teppiche etc. mit einer vorgesehenen Verkaufsfläche von rd. 1 000 m² aus der Sicht der Raumordnung keine Bedenken. Hinsichtlich der für regionale Anbieter vorgesehenen Restfläche (mindestens 1 000 m²) ist festzustellen, daß hierfür allenfalls Einzelhändler aus dem Nonfood-Bereich in Frage kommen können. Sofern mit dieser Fläche zur Erweiterung des Sortimentsangebotes im Nonfood-Bereich beigetragen wird, wäre dies im Sinne einer Stärkung der Zentralitätsfunktion der Stadt H. zu begrüßen. Der positive Effekt hängt aber ausschließlich vom bislang nicht erkennbaren Branchenmix ab, welcher unbedingt auf eine sinnvolle Ergänzung der vorhandenen Struktur ausgerichtet sein muß. Als willkommene Reservefläche für andere Anbieter (z.B. die Firma T.) ist diese Fläche dagegen aus hiesiger Sicht strikt abzulehnen."

Anhang XIII

Abschrift zweier Briefe eines SB-Warenhausunternehmens an verschiedene Städte

Erster Brief:

Ansiedlung eines SB-Warenhauses

Wir sind ein Großbetrieb des Handels und würden uns gerne in Ihrem Stadtbezirk mit einem Selbstbedienungs-Warenhaus ... und einem Möbel-Mitnahmemarkt ... ansiedeln.

Bei einer Kombinationsmöglichkeit unserer beiden o. g. Betriebe könnten wir ca. 500 - 600 Mitarbeiter (die Hälfte Frauen) beschäftigen; wir glauben, daß auch Ihre Stadt nicht so ohne weiteres in der heutigen Zeit an einem solchen Arbeitsplatzangebot vorbeigehen kann.

Darüber hinaus möchten wir innerhalb unseres Centers örtlichen Einzelhändlern Mietflächen zur Ergänzung unseres Sortimentes anbieten.

Aus Erfahrung mit bestehenden ...-Centern in anderen Städten können wir sagen, daß unsere Häuser erheblich zur örtlichen Kaufkraftbindung am Ort beitragen - vielleicht fließt auch bei Ihnen bisher erhebliche Kaufkraft in die umliegenden Stadt- rand- oder Nachbargemeinden mit deren SB-Warenhäusern ab.

1. ...

Die Möbelmitnahmemärkte benötigen Grundstücke von 30 - 35.000 qm nutzbarer ebenerdiger Fläche. Verwendung für 10 - 15.000 qm Geschäftsfläche ebenerdiges Hallengebäude und 3 - 400 Parkplätze. Gute Verkehrslage und reibungslose Straßenanbindung sind erforderlich.

2. SB-Warenhaus ...

Dafür werden Grundstücke zwischen Minimum 35.000 qm baulichtbarer Gelände- und 70.000 qm erforderlich. Je nach Standort würden ebenerdige Gebäude (Höhe 9 m) zwischen 15.000 und 30.000 qm Geschoßfläche errichtet. Dazu 1 - 1.500 Parkplätze. Erstklassige Verkehrslage, gute Straßenanbindung, von weitem werblich sichtbar. Verkaufsflächenaufteilung (qm) 75 - 82 % Non-Food und 18 - 25 % Food - der Food-Flächenanteil ist um ca. 50 % niedriger als bei den Mitbewerbern (Verkaufsfläche = Fläche hinter der Kassenlinie).

- Bei all diesen Betriebsarten sind wegen der Baunutzungsverordnung § 11 Abs. 3 besondere Genehmigungsschwierigkeiten dann zu erwarten, wenn die Widmung des Geländes (Bebauungsplan) als

Kerngebiet

Sonderbaugebiet oder

Gewerbegebiet vor 1968

nicht vorliegt. Im Zweifel und zur Klärung der baurechtlichen Zulassung solcher Objekte ist eine Bauvoranfrage bei der zuständigen Gemeinde vorzulegen. Hierfür können wir Ihnen bei Bedarf erforderliche Unterlagen beibringen.

Bei entsprechendem Wohlwollen und Unterstützung der Gemeinde sind wir auch bereit, beide Betriebe zu errichten. In diesem Fall würden Grundstücke zwischen 70.000 und 100.000 qm erforderlich sein. Gewerbesteuer würde vom ersten Jahr an anfallen, da diese Gesellschaften erfreulich ertragreich sind.

Die ... Unternehmen haben eine eigene Planungs- und Architektenabteilung.

Bei erfolgversprechenden Kontakten sind wir bereit, die Leiter der betreffenden Zulassungsbehörden zur Besichtigung ähnlicher Betriebe einzuladen.

Wir werden uns erlauben, Sie durch unseren Mitarbeiter, welcher für Ansiedlungsvorhaben zuständig ist, in den nächsten Tagen noch einmal telefonisch anzusprechen zu lassen.

Zweiter Brief:

Ansiedlung eines SB-Warenhauses sowie eines Möbelmitnahmemarktes

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit möchten wir noch einmal auf unseren Brief vom zurückkommen.

Aufgrund unserer Kontakte zu anderen Städten, welche sich mit einem Ansiedlungswunsch an uns gewandt haben, wollten wir Ihnen deren Argumente nicht vorenthalten.

- Kaufkraftbindung am Ort, evtl. sogar durch citynahes Grundstück;
- jahrelang haben sich - durch ablehnendes Verhalten der Behörden - SB-Warenhäuser im Umland angesiedelt, dadurch Kaufkraftabflüsse;
- sehr schwierig in Zeiten von Pleiten und Firmenschließungen ist, produzierendes Gewerbe neu anzusiedeln;
- die Firma ... aber bringt mit ihrer Ansiedlung Arbeitsplätze und nicht wenig Gewerbesteuer;
- der Typ SB-Warenhaus ... mit kleinem Food-Flächenanteil max. 23 % ist nicht als preisaggressiv anzusehen.

Wir glauben, daß es durchaus auch in Ihrer Stadt möglich sein könnte - eventuell unter Einbeziehung alter Gewerbeflächen - einen Betrieb für uns zu realisieren. Daher möchten wir Sie abschließend bitten, uns bei einer Übernahme von Gewerbebauflächen behilflich zu sein. Politik unseres Hauses ist es näm-

lich von jeher, gemeinsam mit den Behörden unsere Projekte zu verwirklichen - nicht gegen sie. Prozesse kosten nur Geld und laufen meist sehr lange.

Zwischenzeitlich ist ja auch einigen Städten durchaus bewußt geworden, was sie mit ihrer restriktiven Politik - Verlust von Kaufkraft und Arbeitsplätzen - erreicht haben.

Wir glauben daher, daß es gerade in der heutigen Zeit einer Behörde unmöglich erscheinen muß, als "Beschützer" des örtlich etablierten Einzelhandels - einschl. Warenhäuser - bei freier Marktwirtschaft aufzutreten!

Angebote von alten Gewerbebauflächen von örtlichen Maklern oder Firmen liegen vor.

Anhang XIV

Der Flächenbedarf des Flensburger Einzelhandels 1980 - 1990 (in qm)

Umsatzmethode

Alternative I

		Insgesamt	Periodisch	Aperiodisch
Status-quo	1980	135 493	46 763	88 730
Prognose I	1985	148 730	52 251	96 479
	1990	160 894	57 531	103 363

Alternative II

Status-quo	1980	144 778	40 872	103 906
Prognose II	1985	158 646	45 669	112 977
	1990	171 314	50 286	121 028

Kaufkraftmethode

Alternative I

Zielprognose I	1980	181 902	55 501	126 401
	1985	196 287	61 430	134 857
	1990	210 513	67 125	143 388

Alternative II

Zielprognose II	1980	195 903	48 754	147 149
	1985	210 061	53 692	156 369
	1990	226 566	58 672	167 894

Quelle:

Forschungsstelle für Regionale Landeskunde an der PH Flensburg -
im Deutschen Grenzverein, Struktur ..., S. 172.

Anhang XV

Auszüge aus Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe

Das Bundesverwaltungsgericht in Berlin hat am 3. Februar 1984 fünf Entscheidungen im Zusammenhang mit Ansiedlungsvorhaben großflächiger Handelsbetriebe getroffen. Neben der verfassungsrechtlichen Beurteilung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 ist das Gericht besonders auf die Bedeutung der "1500 qm-Regel" dieser Vorschrift eingegangen. Es hat ferner zur Anwendung dieser Norm im Rahmen des § 34 Abs. 1 und 3 BBauG und bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Nutzungsänderungen (Großhandel in Einzelhandel) Stellung genommen. Im folgenden werden die aus der Sicht dieser Studie wichtigsten Passagen vorgestellt und kommentiert.

Verfassungsrechtliche Fragen

"§ 11 Abs. 3 BauNVO 1977 ist eine Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, die dem rechtsstaatlichen Gebot ausreichender Bestimmtheit von Eingriffsnormen genügt"¹.

"Die Revision meint, § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 verstoße gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Durch die Vorschrift werde 'die Baufreiheit durch Ermessensentscheidungen der Verwaltungsbehörde relativiert'; es liege nämlich ganz im Ermessen der Gemeinde, ob sie die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe wolle oder nicht. Sie könne dies steuern, indem sie generell keine Sondergebiete ausweise. Dieser Einwand geht fehl. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) schließt ebensowenig wie Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Ermächtigungen aus, auf der Grundlage einer vom Gesetzgeber nach Inhalt, Zweck und Ausmaß getroffenen Grundentscheidung nähere Regelungen des Inhalts und der Schranken des Eigentums durch Rechtsverordnung oder Satzung zu treffen. § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 unterscheidet sich - wie ausgeführt - nicht

¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3. 2. 1984, 4 C 54.80, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 7.

grundsätzlich von den Vorschriften der Baunutzungsverordnung über die Zulässigkeit baulicher Nutzungen in den anderen Baugebieten. Diese Vorschriften beruhen auf der vom Gesetzgeber getroffenen Entscheidung für eine räumliche Ordnung der städtebaulich relevanten Nutzungen durch Planung (§§ 1, 8 Abs. 1, 30 BBauG). Die Ermächtigung der Gemeinde zur Planung ist in § 1 Abs. 3 BBauG enthalten, die Ermächtigung zum Erlaß der Baunutzungsverordnung mit der Trennung von Nutzungsarten nach Baugebieten in § 2 Abs. 8 BBauG. Daß der Gemeinde bei der räumlichen Ordnung der Nutzungen ein Ermessen im Sinne einer planerischen Gestaltungsfreiheit zusteht, ist verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn nicht sogar geboten. Bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben wird allerdings besonders deutlich, daß die 'Baufreiheit' in bezug gerade auf einen solchen Betrieb von der im Rahmen planerischer Gestaltungsfreiheit liegenden Entscheidung der Gemeinde abhängt, ein entsprechendes Baugebiet auszuweisen oder nicht. In bezug auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, d. h. das Gebot der gesetzlichen Rechtfertigung jedes Eingriffs, liegt darin jedoch kein Unterschied zu anderen städtebaulich relevanten Nutzungen. Weist die Gemeinde das Grundstück etwa eines Industrieunternehmens nicht als Industriegebiet aus, so kann das Unternehmen - von § 35 Abs. 1 Nr. 5 BBauG abgesehen - auf dem Grundstück keinen Betrieb errichten, der für die Umgebung erhebliche Nachteile oder Belästigungen zur Folge haben kann. In solchen Fällen stellt sich allenfalls die Frage, ob die Handhabung der Planungshoheit im konkreten Fall rechtmäßig, insbesondere verfassungsmäßig, also nicht sachfremd und nicht willkürlich ist. So wäre es z. B. sachfremd, wenn die Gemeinde mit ihrer Planung als Ziel anstelle der Ordnung der städtebaulichen Entwicklung (§ 1 Abs. 6 Satz 1 BBauG, § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 BauNVO 1977) unmittelbar den Wettbewerbsschutz des ortsansässigen Handels verfolgen würde.

Die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 selbst ist nicht sachfremd. Sie ist, wie das Oberverwaltungsgericht ausgeführt hat,

vom geregelten Sachbereich her geboten sowie geeignet und notwendig, das mit ihr verfolgte Ziel zu erreichen"².

"§ 11 Abs. 3 BauNVO 1977 verstößt - entgegen der Meinung der Revision - weder gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) noch gegen die Freiheit der Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG). Die Vorschrift ist weder eine den Wettbewerb noch eine die Berufsausübung betreffende Regelung. Sie wirkt sich auf diese Freiheiten nur mittelbar aus, indem sie nämlich die Standortwahl für Betriebe des großflächigen Einzelhandels einengt. Eine solche mittelbare Einflußnahme auf die Wettbewerbssituation und die Berufsausübung durch Standortbegrenzung für Gewerbebetriebe enthält jede Planung (Beschluß des Senats vom 9. November 1979 - BVerwG 4 N 1.78, 4 N 2 - 4.79 - BVerwGE 59, 87 [103]). Sie ist verfassungsgemäß, wenn sie - wie hier zu bejahen - eine im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zulässige Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums ist"³.

Das Gericht bejaht nach einer (weitgehend) formalen Prüfung die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977. Zwangsläufig stehen dabei juristische Beurteilungskriterien im Vordergrund der Betrachtung; dennoch erkennt das Gericht die ökonomischen Bezüge der Vorschrift nicht. Es stellt klar, daß die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 selbst nicht sachfremd ist, die Planung einer Kommune mit dem unmittelbaren Ziel "Wettbewerbsschutz des ortsansässigen Handels" jedoch als sachfremd und damit als nicht verfassungsgemäß einzustufen wäre. Kaum eine Kommune wird aber eine Planung betreiben, die dieses Ziel öffentlich propagiert. Unmittelbare Auswirkungen der Baunutzungsverordnung auf den Wettbewerb in diesem Sinn sind somit häufig nicht auf den ersten Blick zu erkennen. Dieser Sachverhalt

2 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3. 2. 1984, 4 C 54.80, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 9 - 11.

3 Ebenda, S. 11 - 12.

scheint in der formalen Betrachtungsweise des Gerichts nicht hinreichend berücksichtigt zu sein.

Um so wichtiger erscheint deshalb die Betrachtung der mittelbaren Auswirkungen der Baunutzungsverordnung. Das Gericht beurteilt solche mittelbaren Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation und die Berufsausübung durch Standortbegrenzung für Gewerbebetriebe grundsätzlich als verfassungsgemäß. Es erklärt, § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 sei weder eine den Wettbewerb noch die Berufsausübung betreffende Regelung. Zwar enthält die Vorschrift in der Tat keine direkten Bezüge zu Wettbewerb und Berufsausübung. Die Handhabung der Vorschrift (größtenteils bedingt durch die Formulierung der Vorschrift wie etwa im Fall der "1500 qm-Regel") bedingt jedoch eine Vielzahl nachteiliger (mittelbarer) Folgen, die aus ökonomischer Sicht nicht mehr als unvermeidbare Nebenwirkungen angesehen werden können⁴. Denn nicht nur die Standortwahl wird eingeschränkt, sondern der Marktzugang behindert mit der Folge, daß bereits ansässigen Betrieben gewissermaßen ein Bestandsschutz gewährt wird. Einer juristisch begründeten Verfassungsmäßigkeit des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 stehen somit erhebliche Bedenken ökonomischer Natur aus ordnungspolitischer Sicht entgegen, die eine Neugestaltung der Vorschrift und ihrer Anwendung dringend geboten erscheinen lassen⁵.

Zur Bedeutung der "1500 qm-Regel"

"Die BauNVO 1977 geht in einer typisierenden Betrachtungsweise davon aus, daß bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit einer Geschoßfläche von mehr als 1 500 qm, was im allgemeinen einer Verkaufsfläche von mehr als 1 000 qm entspricht (vgl. Fickert/Fieseler, Baunutzungsverordnung, Kommentar, 4. Aufl. Köln, 1979, § 11 Tn 19), Auswirkungen auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung und auf Ziele der Raumordnung und Lan-

⁴ Vgl. S. 200 dieser Arbeit.

⁵ Vgl. zur Neugestaltung der Vorschrift S. 205 ff. dieser Arbeit.

desplanung eintreten können. Deshalb ist nur dann der Frage nachzugehen, ob mangels konkret möglicher Auswirkungen der genannten Art ein Betrieb dieser Größenordnung außerhalb eines Kerngebiets oder eines Sondergebiets zulässig ist, wenn eine atypische Fallgestaltung vorliegt, d. h. wenn der beabsichtigte Betrieb nicht zu der Art von Betrieben gehört, die mit der Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 erfaßt werden sollen, oder wenn die konkrete städtebauliche Situation von derjenigen abweicht, in der § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 das Entstehen großflächiger Einzelhandelsbetriebe wegen deren Auswirkungen verhindert wissen will.

Der Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 liegt als Betriebstyp der großflächige Betrieb mit einem breiten Warenangebot für den privaten Bedarf der Allgemeinheit zugrunde. In bezug auf die städtebauliche Situation liegt der Vorschrift, soweit sie solche großflächigen Einzelhandelsbetriebe außerhalb von Kerngebieten und für sie festgesetzten Sondergebieten ausschließt, die Vorstellung von Standorten zugrunde, die innerhalb des städtebaulichen Gesamtgefüges nicht auf das Einkaufen für die Allgemeinheit ausgerichtet sind, die für die Wohnbevölkerung verkehrlich schlecht oder nur mit dem Kraftfahrzeug zu erreichen sind und die vorhandene oder geplante, städtebaulich eingebundene Einzelhandelsstandorte gefährden. Dies schlägt sich in der beispielhaften Aufzählung der städtebaulichen Auswirkungen in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO 1977 nieder.

Bei Abweichungen von dieser der Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 zugrunde liegenden typischen Fallgestaltung muß die Behörde prüfen, ob ein Betrieb mit mehr als 1 500 qm Geschoßfläche abweichend von der Vermutung des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO 1977 Auswirkungen der in § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 BauNVO 1977 bezeichneten Art nicht haben kann. Solche Abweichungen können auf der betrieblichen Seite darin bestehen, daß z. B. die Verkehrsfläche (gemeint ist anscheinend die Verkaufsfläche, Anmerkung des Verfassers) des zur Genehmigung gestellten Vorha-

bens bei mehr als 1 500 qm Geschoßfläche doch erheblich unter 1 000 qm liegt, oder daß der Betrieb beschränkt ist auf ein schmales Warensortiment (z. B. Gartenbedarf), auf Artikel, die üblicherweise in Verbindung mit handwerklichen Dienstleistungen (z. B. Kraftfahrzeughandel mit Werkstatt) angeboten werden, oder auf solche, die in einer gewissen Beziehung zu gewerblichen Nutzungen stehen (Baustoffhandel, Büromöbelhandel). Auf der städtebaulichen Seite können Abweichungen von der dem § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 zugrunde liegenden typischen Situation z. B. darin bestehen, daß der Einzugsbereich des Betriebs im Warenangebot bisher unterversorgt ist, daß zentrale Versorgungsbereiche an anderem Standort des Einzugsgebiets nicht geplant sind, oder daß der Betrieb in zentraler und für die Wohnbevölkerung allgemein gut erreichbarer Lage errichtet werden soll. - Derartige Abweichungen schließen nicht generell die Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 aus; sie führen aber dazu, daß die - widerlegliche - rechtliche Vermutung des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO 1977 nicht greift"⁶.

"Einzuräumen ist der Revision zwar, daß die Beschreibung der möglichen Auswirkungen in § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 BauNVO 1977 das für eine Eingriffsnorm hinreichende Maß an Bestimmtheit nicht erreichen mag. Die Revision erkennt jedoch, daß sich die Regelung darin nicht erschöpft. Die für eine Eingriffsnorm gebotene Bestimmtheit erhält sie durch Satz 3, nach dem Auswirkungen im Sinne des Satzes 2 in der Regel anzunehmen sind, wenn die Geschoßfläche des Betriebes 1 500 qm überschreitet. Damit bedient sich der Ordnungsgeber zulässigerweise einer typisierenden Betrachtungsweise"⁷.

"Für die Beurteilung der Zulässigkeit eines Vorhabens durch die Baugenehmigungsbehörde ist Satz 3 der Kern der Vorschrift. ... Aus ihm ergibt sich, daß in 'Gebieten für großflächigen Einzelhandel' - außer Einkaufszentren - Einzelhandelsbetriebe und Han-

⁶ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3. 2. 1984, 4 C 54.80, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 5 - 7.

⁷ Ebenda, S. 7.

delsbetriebe 'mit Verkauf an letzte Verbraucher' mit jeweils mehr als 1 500 qm Geschoßfläche allgemein zulässig sind. Zugleich hat die Spezialisierung der Einkaufszentren sowie der Einzelhandelsbetriebe und sonstigen Handelsbetriebe mit mehr als 1 500 qm Geschoßfläche zu eigenständigen Nutzungsarten Ausschlußwirkung dahin, daß diese Anlagen in anderen Baugebieten als Kerngebieten und Sondergebieten unzulässig sind. Die von der Revision beanstandeten unbestimmten Rechtsbegriffe des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 BauNVO 1977 regeln, unter welchen Voraussetzungen im atypischen Einzelfall die in § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO 1977 angeordnete Rechtsfolge nicht eintreten soll. Eine solche - notwendige - Unbestimmtheit in der Behandlung typabweichender Einzelfälle liegt in der Natur jeder Typisierung und ist als unverzichtbar hinzunehmen"⁸.

Mit der Auffassung des Gerichts, für die Beurteilung der Zulässigkeit eines Vorhabens durch die Baugenehmigungsbehörde sei Satz 3 des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 der Kern der Vorschrift, wird die Bedeutung der "1 500 qm-Regel" für die Planungs- und Genehmigungspraxis besonders hervorgehoben. Das Gericht führt weiter aus, der Ordnungsgeber bediene sich zulässigerweise einer typisierenden Betrachtungsweise und die Vorschrift erhalte durch Satz 3 die für eine Eingriffsnorm gebotene Bestimmtheit.

Zwar mag - wie das Gericht ausführlich begründet - die Typisierung ein die Baunutzungsverordnung tragender Systemgedanke sein⁹. Das Gericht verkennt jedoch die Willkür, die in der Festlegung des Schwellenwertes von 1 500 qm Geschoßfläche liegt. Es argumentiert so, als ob tatsächlich erwiesen wäre, daß bei dieser Größenordnung die behaupteten städtebaulichen Auswirkungen per se eintreten¹⁰. In der Tat erhält

8 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3. 2. 1984, 4 C 54.80, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 8 - 9.

9 Zur ausführlichen Begründung vgl. ebenda, S. 7 f.

10 Vgl. S. 207 dieser Arbeit.

die Vorschrift durch Satz 3 die gebotene Bestimmtheit; diese Regelung ("1 500 qm-Regel") führt in der Planungs- und Genehmigungspraxis jedoch zu einer dem Einzelfall unangemessenen Pauschalbeurteilung¹¹. Wurde die "1 500 qm-Regel" bislang schon weitgehend als Verbotskriterium für großflächige Handelsbetriebe verstanden und ohne nähere Prüfung des Einzelfalls als solches angewandt, so steht zu befürchten, daß sich mit der vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommenen Aufwertung der "1 500 qm-Regel" als Kern des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 diese Anwendungspraxis verstärken wird. Eine vermutlich noch weitergehende Fixierung auf das quantitative Kriterium erhöht aber die Gefahr, daß schematischen und daher wettbewerbs- (und ordnungs-)politisch äußerst problematischen Entscheidungen Vorschub geleistet wird¹².

Das Bundesverwaltungsgericht versucht, eine sogenannte atypische Fallgestaltung zu präzisieren, bei der auch Betriebe mit mehr als 1 500 qm Geschoßfläche außerhalb von Kern- und Sondergebieten zulässig sind. Nach der Auffassung des Gerichts ist nur dann der Frage nachzugehen, ob ein Betrieb mit mehr als 1 500 qm Geschoßfläche außerhalb eines Kern- oder Sondergebietes zulässig ist, wenn eine atypische Fallgestaltung vorliegt, das heißt wenn der beabsichtigte Betrieb nicht zu der Art von Betrieben gehört, die mit der Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 erfaßt werden sollen, oder wenn die städtebauliche Situation von derjenigen abweicht, in der § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 das Entstehen großflächiger Handelsbetriebe verhindert wissen will. Die Prüfung einer atypischen Fallgestaltung umfaßt demnach also zwei Seiten; zum einen die betriebliche, zum anderen die städtebauliche Seite.

Dem Gericht zufolge liegt der Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 als Betriebstyp der großflächige Betrieb mit einem breiten Warenangebot für den privaten Bedarf der Allgemeinheit

11 Vgl. S. 207 dieser Arbeit.

12 Vgl. S. 208 dieser Arbeit.

zugrunde. Diese Formulierung könnte in der Genehmigungspraxis zu Meinungsverschiedenheiten darüber führen, ob ein geplanter Betrieb ein enges oder breites Warenangebot führen wird und damit überhaupt der Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 unterliegt. Denn genaue Abgrenzungskriterien zwischen einem engen und einem breiten Warenangebot liegen nicht vor und werden auch vom Gericht nicht genannt. Eine betrieblicherseits bedingte atypische Fallgestaltung kann nach Auffassung des Gerichts darin bestehen, daß der Betrieb auf ein schmales Warensortiment beschränkt ist oder auf Artikel, die üblicherweise in Verbindung mit handwerklichen Dienstleistungen angeboten werden, oder auf solche, die in einer gewissen Beziehung zu gewerblichen Nutzungen stehen.

Sicher kann die vom Gericht vorgenommene Beschränkung der Anwendbarkeit des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 auf Betriebe mit breitem Warenangebot nicht bedeuten, nur Verbrauchermärkte/SB-Warenhäuser (also Betriebe mit sehr breitem Warenangebot) der Regelung zu unterwerfen. Da selbst Fachmärkte innerhalb ihres begrenzten Angebots ein breites (dabei tiefes bis sehr tiefes) Sortiment führen¹³, wird auch dieser Betriebstyp von der "1 500 qm-Regel" voll erfaßt. Die vom Gericht vorgenommene Eingrenzung auf Betriebe mit einem schmalen Warensortiment dürfte somit lediglich die Fachdiscounter mit ihrem engen bis sehr engen Sortiment umfassen¹⁴. Dieser Betriebstyp benötigt jedoch ohnehin nur kleinere Flächen und ist damit kaum als "großflächiger" Handelsbetrieb zu kennzeichnen. Ähnliches dürfte für die beiden anderen vom Gericht genannten Betriebstypen gelten. Aufgrund der vom Gericht gewählten engen betrieblichen Abgrenzungsmerkmale wird die überwiegende Mehrzahl der großflächigen Handelsbetriebe mit mehr als 1 500 qm Geschoßfläche deshalb nicht den atypischen Fällen zuge-

13 Zum Betriebskonzept der Fachmärkte vgl. S. 151 dieser Arbeit.

14 Zum Betriebskonzept der Fachdiscounter vgl. S. 152 dieser Arbeit.

rechnet werden dürfen. Das Gericht folgt mit seiner Auslegung der Intention des Verordnungsgebers, alle großflächigen Handelsbetriebe außer reinen Großhandelsbetrieben der Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 zu unterwerfen¹⁵, stellt dabei aber, im Gegensatz zum Verordnungsgeber, die "1 500 qm-Regel" als Kern der Vorschrift heraus. Auf die damit verbundene Gefahr einer weiter zunehmenden Fixierung auf dieses Kriterium bei der Prüfung der Zulässigkeit großflächiger Handelsbetriebe wurde schon hingewiesen.

Eine von der städtebaulichen Seite her bedingte atypische Fallgestaltung kann nach Auffassung des Gerichts darin bestehen, daß der Einzugsbereich des Betriebes im Warenangebot bisher unterversorgt ist. Im Umkehrschluß bedeutet dies: Ist über eine Bedarfsprüfung (etwa anhand von Kaufkraft/Umsatz-Analysen) eine ausreichende Versorgung konstatiert worden, liegt also nach behördlicher Meinung kein zusätzlicher Bedarf (keine Unterversorgung) vor, ist für einen Betrieb mit mehr als 1 500 qm Geschoßfläche keine atypische Fallgestaltung gegeben. Dieser Betrieb ist außerhalb eines Kern- oder Sondergebietes nicht zulässig. Bedenkt man, daß Situationen tatsächlicher Unterversorgung im engeren Sinne bislang nicht nachgewiesen werden konnten¹⁶, so könnte diese sehr restriktive Interpretation der Ausführungen im Extremfall zu einem völligen Investitionsstopp großflächiger Handelsbetriebe über 1 500 qm Geschoßfläche führen. Eine solche Auslegung ist vom Bundesverwaltungsgericht sicher nicht in Betracht gezogen worden. Die Ausführungen des Gerichts bergen jedoch die Gefahr in sich, eine an Bedarfsüberlegungen ausgerichtete Planungs- und Genehmigungspraxis zu fördern. Die damit verbundenen nachteiligen Auswirkungen sind in der Studie ausführlich dargelegt¹⁷.

15 Vgl. S. 1 und 23 f. dieser Arbeit.

16 Vgl. S. 216 dieser Arbeit.

17 Vgl. S. 176 ff. und S. 191 ff. dieser Arbeit.

Zur Anwendbarkeit des § 11 Abs. 3 BauNVO im Rahmen des § 34 Abs. 3 BBauG

"§ 11 Abs. 3 gehört zu denjenigen Vorschriften der Baunutzungsverordnung, nach denen im Sinne des § 34 Abs. 3 Satz 1 BBauG Vorhaben in den Baugebieten zulässig - oder unzulässig - sind. Daß § 34 Abs. 3 Satz 1 BBauG eine dynamische Verweisung auf die Baunutzungsverordnung enthält, in seinem Inhalt also geändert wird, wenn der Ordnungsgeber die Vorschriften über die Art der Nutzung ändert, hat der Senat in seiner bisherigen Rechtsprechung (zuletzt Urteil vom 25. November 1983 - BVerwG 4 C 64.79 - zur Veröffentlichung in der Entscheidungssammlung bestimmt) nicht für bedenklich gehalten. Davon abzugehen besteht auch jetzt kein Anlaß"¹⁸.

"Bedenken ergeben sich auch nicht daraus, daß § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 die Berücksichtigung solcher städtebaulichen Auswirkungen des Vorhabens vorsieht, die über die nach § 34 Abs. 3 BBauG für die Bestimmung der Eigenart des Baugebiets maßgebende n ä h e r e Umgebung weit hinausgehen können. Das hindert die Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 im Rahmen des § 34 Abs. 3 Satz 1 BBauG nicht. Der Gesetzgeber ist, wie der Senat im Urteil vom 25. November 1983 - BVerwG 4 C 64.79 - (a.a.O.) ausgeführt hat, in § 34 Abs. 3 BBauG davon ausgegangen, daß die der Baugebietseinteilung der Baunutzungsverordnung zugrundeliegende Ordnung allgemeinen Grundsätzen des Städtebaues entspricht. Er wollte sichern, daß diese Ordnung in solchen bebauten Gebieten beibehalten werden kann, in denen sie tatsächlich gegeben ist, ohne daß es dazu der Aufstellung eines Bebauungsplans bedarf. Die Eigenart der näheren Umgebung ist bei Anwendung des § 34 Abs. 3 BBauG nur auf der Tatbestandsseite, d. h. für die Frage von Bedeutung, ob die Umgebung einem in der Baunutzungsverordnung aufgeführten Baugebiet entspricht. Entspricht sie etwa - wie hier - einem Industriegebiet, so ergibt sich erst auf der Rechtsfolge-seite, daß großflächige Einzelhandelsbetriebe mit möglichen,

¹⁸ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3. 2. 1984, 4 C 54.80, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 12 -13.

über die nähere Umgebung des Vorhabens, hinausgehenden Wirkungen in dem Gebiet unzulässig sind. Dies hat nicht die Folge, daß gemäß § 34 Abs. 3 Satz 1 BBauG das Baugebiet etwa nach der Eigenart des - weiteren - Bereichs zu bestimmen wäre, in dem sich das Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 BauNVO 1977 auswirken kann"¹⁹.

Zur Anwendung des § 34 Abs. 1 BBauG

Liegt kein gültiger Bebauungsplan vor "... und entspricht die Eigenart der näheren Umgebung nach der vorhandenen Bebauung nicht einem Baugebiet im Sinne der §§ 2 bis 6, 8 und 9 BauNVO 1977, so ist das Vorhaben - unter Ausklammerung der Sicherung der Erschließung - zulässig, wenn es sich gemäß § 34 Abs. 1 BBauG in der Eigenart der näheren Umgebung einfügt und wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Zu Unrecht meint das Oberverwaltungsgericht, ein aus den 'weitreichenden mittelbaren und unmittelbaren planerisch relevanten Folgewirkungen herrührendes Planungsbedürfnis' sei ein solcher einem Verbrauchermarkt entgegenstehender öffentlicher Belang. Für den im Zusammenhang bebauten Ortsteil hat der Gesetzgeber selbst die einer verbindlichen Bauleitplanung gleichstehende Entscheidung getroffen, daß ein Vorhaben, das sich im Sinne des § 34 Abs. 1 BBauG einfügt, dort zulässig ist. Das schließt es aus, ein solches Vorhaben an einem Planungsbedürfnis scheitern zu lassen. Der Senat hat zwar im Urteil vom 26. Mai 1978 - BVerwG 4 C 9.77 - (BVerwGE 55, 369 <387>) bei Erläuterung des Begriffs des 'Einfügens' in § 34 Abs. 1 BBauG das Stichwort 'Planungsbedürfnis' gebraucht, jedoch nicht in dem Sinne, daß ein Planungsbedürfnis als solches und schlechthin das Einfügen hindere. Er hat mit diesem Stichwort nur 'schlaglichtartig' gekennzeichnet, wann ein Vorhaben 'im Verhältnis zu seiner Umgebung bewältigungsbedürftige Spannungen begründet oder erhöht'. Er hat damit weder einem Planungsbedürfnis eine eigenständige Bedeutung für die Frage des 'Einfügens' beigemessen noch damit

¹⁹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3. 2. 1984, 4 C 54.80, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 13 - 14.

die Umstände, die Spannungen begründen oder erhöhen können, erschöpfend beschrieben. Ob ein Vorhaben sich einfügt, kann nur danach beurteilt werden, in welche konkrete Beziehung es zu seiner Umgebung tritt, und zwar mit den bebauungsrechtlichen Merkmalen, die § 34 Abs. 1 BBauG als maßgeblich nennt: Art und Maß der Nutzung, Bauweise, zu überbauende Grundstücksfläche. Tritt ein Vorhaben mit einem dieser Merkmale - hier ist vor allem die Art der Nutzung in Betracht zu ziehen - in eine 'Spannungen' auslösende Beziehung zu anderen Nutzungen, betreffen diese 'Spannungen' aber nicht die nähere Umgebung im Sinne des § 34 Abs. 1 BBauG, sondern die Zuordnung von Nutzungen in einem größeren städtebaulich-funktionalen Zusammenhang, wie er in § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 BauNVO 1977 beschrieben ist, so mag das im Sinne des § 1 Abs. 3 BBauG ein Erfordernis für die Aufstellung von Bauleitplänen begründen. Im Rahmen des § 34 Abs. 1 BBauG steht das allein jedoch nicht einem 'Einfügen' entgegen. Die Sicht muß bei § 34 Abs. 1 BBauG auf die 'nähere Umgebung' beschränkt bleiben"²⁰.

Zur Änderung der Nutzung Großhandel in Einzelhandel

"Das Oberverwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, daß die Nutzung eines zur Ausübung des Großhandels bauaufsichtlich genehmigten Gebäudes für den Einzelhandel eine Nutzungsänderung i. S. des § 29 BBauG ist; sie ist, da sie, wie das Oberverwaltungsgericht ausgeführt hat, der bauaufsichtlichen Genehmigung bedarf, bebauungsrechtlich nur nach Maßgabe der §§ 30 bis 37 BBauG zulässig. Jede Änderung der Nutzungsweise einer baulichen Anlage, die die Genehmigungsfrage neu aufwirft, stellt eine Nutzungsänderung i. S. des § 29 BBauG dar. Das trifft für den Wechsel vom Großhandel zum Einzelhandel zu; denn das Bebauungsrecht unterwirft, wie sich aus den Vorschriften der Baunutzungsverordnung über zulässige Nutzungen in den Baugebieten, insbesondere auch aus § 11 Abs. 3

²⁰ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3. 2. 1984, 4 C 8.80, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 8 - 9.

BauNVO ergibt, Einzelhandel und Großhandel unterschiedlichen Regelungen (vgl. auch das heutige Urteil BVerwG 4 C 17.82 -).

Der Revision ist zwar einzuräumen, daß es Mischformen und fließende Übergänge zwischen Großhandel und Einzelhandel gibt. Das bedeutet aber nicht, daß städtebaulich die Unterscheidung unbeachtlich wäre. Es wirft vielmehr die Frage auf, in welche bebauungsrechtliche Nutzungsart die jeweilige Misch- oder Übergangsform einzuordnen ist; das mag von der Intensität und der Verträglichkeit der Außenwirkungen der einen oder anderen Handelsart abhängen. Für großflächige Handelsbetriebe in Mischform jedenfalls hat § 11 Abs. 3 Nr. 3 BauNVO 1977 die Frage eindeutig entschieden, nämlich dahin, daß sie bei Vergleichbarkeit der städtebaulichen Auswirkungen den 'großflächigen Einzelhandelsbetrieben' gleichzusetzen sind²¹.

²¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3. 2. 1984, 4 C 25.82, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 6 - 7. Vgl. auch Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3. 2. 1984, 4 C 17.82, unveröffentlichte Entscheidungsabschrift, S. 6.

Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und der Vorinstanzen

Bundesverwaltungs- gericht	4 C 8.80	4 C 17.82	4 C 25.82	4 C 39.82	4 C 54.80
Oberverwaltungs- gericht	Münster 7 A 1848/77	Münster 10 A 1765/79	Münster 11 A 1710/79	Lüneburg 1 A 85/81	Saarlouis II R 172/79
Verwaltungsgericht	Köln .2 K 1088/76	Gelsenkirchen 10 K 2419/77	Minden 2 K 1247/78	Schleswig 8 A 323/80	Saarlouis 2 K 431/78

Lebenslauf

Name:	Kurt Hoffmann
Geburtsdatum:	15.04.1954 in 6220 Rüdesheim
Familienstand:	verheiratet
Staatsangehörigkeit:	deutsch
1960 - 1969	Volksschule und Realschule in Rüdesheim; Mittlere Reife
1970 - 1973	Gymnasium; Allgemeine Hochschul- reife
1973 - 1975	Bundeswehr
Ab Wintersemester 1975/76	Studium der Meteorologie an der Universität Mainz
Ab Sommersemester 1977	Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Mainz
Mai 1982	Abschluß des Studiums als Diplom-Volkswirt
Ab 1. Juli 1982	Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsinstitut für Wirtschafts- politik an der Universität Mainz

